École de la fonction publique du Canada | Canada School of Public Service

www.mySCHOOL–monECOLE.gc.ca

RECHERCHE DE BASE

UN MODÈLE CANADIEN D'ADMINISTRATION PUBLIQUE?

par Iain Gow

ÉCOLE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA

CANADA SCHOOL OF PUBLIC SERVICE

Canada

104-07075/

Pour obtenir des renseignements ou des exemplaires supplémentaires, veuillez communiquer avec le groupe de la Recherche et relations universitaires de l'École de la fonction publique du Canada.

Téléphone : (613) 947-3682 / 943-8370
Télécopieur : (613) 992-1736
Courriel : publications@csps-efpc.gc.ca

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'École de la fonction publique du Canada.

© École de la fonction publique du Canada, 2004

Les citations dans cet ouvrage
ont fait l'objet de traduction libre.

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Gow, James Iain, 1934-

Un modèle canadien d'administration publique?

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : A Canadian model of public administration?
Publ. aussi sur l'Internet.
ISBN 0-662-67916-4
No de cat. SC94-108/2004

1. Canada – Provinces – Administration.
2. Canada – Provinces – Administration – Gestion.
3. Canada – Administration.
4. Canada – Administration – Gestion.
5. Fonction publique (Réforme) – Canada.
I. École de la fonction publique du Canada.
II. Titre.
III. Titre : A Canadian model of public administration?

JL75.G68 2004 351.71 C2004-980017-5F

ISBN 0-662-75744-0
No de cat SC94-108/2004-PDF

ISBN 0-662-75874-9
No de cat. SC94-108/2004F-HTML

UN MODÈLE CANADIEN D'ADMINISTRATION PUBLIQUE?

par Iain Gow

Pour obtenir des renseignements ou des exemplaires supplémentaires, veuillez communiquer avec le groupe de la Recherche et relations universitaires de l'École de la fonction publique du Canada.

Téléphone : (613) 947-3682 / 943-8370
Télécopieur : (613) 992-1736
Courriel : publications@csps-efpc.gc.ca

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'École de la fonction publique du Canada.

© École de la fonction publique du Canada, 2004

Les citations dans cet ouvrage
ont fait l'objet de traduction libre.

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Gow, James Iain, 1934-

Un modèle canadien d'administration publique?

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : A Canadian model of public administration?
Publ. aussi sur l'Internet.
ISBN 0-662-67916-4
No de cat. SC94-108/2004

1. Canada – Provinces – Administration.
2. Canada – Provinces – Administration – Gestion.
3. Canada – Administration.
4. Canada – Administration – Gestion.
5. Fonction publique (Réforme) – Canada.
I. École de la fonction publique du Canada.
II. Titre.
III. Titre : A Canadian model of public administration?

JL75.G68 2004 351.71 C2004-980017-5F

ISBN 0-662-75744-0
No de cat SC94-108/2004-PDF

ISBN 0-662-75874-9
No de cat. SC94-108/2004F-HTML

table des matières

Préface v

Remerciements vii

À propos de l'auteur ix

Résumé xi

Un modèle canadien d'administration publique? 1

Définition des termes 3

Modèle 3
Administration publique 4
Administration publique canadienne 4

À la recherche d'indicateurs 7

Le régime politique canadien 7
L'interface gouvernement-administration 10
Réforme administrative : le fond et la forme 13
Gestion des ressources financières 15
Gestion des ressources humaines 17
Diversification des modes de prestation des services 20
Autonomie gouvernementale des Autochtones 22

Esquisse d'un modèle canadien d'administration publique? 25

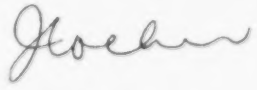
Notes de fin 31

Avant-propos

Le gouvernement du Canada repose sur une croyance générale qu'une fonction publique performante est essentielle à une société et à une économie globale fortes. C'est-à-dire que le développement économique et social ne peut se réaliser si l'État n'est pas efficace. Les quinze dernières années ont été marquées par un mouvement important vers des réformes de la gestion publique visant à simplifier et à moderniser un grand nombre d'aspects de l'administration publique. Certains prétendent que le Canada a créé un modèle unique de fonction publique par rapport à des pays tels que la Grande-Bretagne, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis. Le « modèle canadien » cherche un équilibre entre les avantages de la bureaucratie traditionnelle d'une part, et l'esprit d'entreprise et d'innovation d'autre part. On attribue également à ce modèle un engagement envers les valeurs fondamentales canadiennes telles que les politiques de justice sociale et de redistribution et une fonction publique professionnelle et non partisane.

Dans le cadre de son nouveau programme de recherche sur la gouvernance, l'École de la fonction publique du Canada (EFPC) croit qu'il est essentiel et opportun de clarifier le concept du « modèle canadien » d'administration publique. Les intervenants fédéraux ne doivent pas seulement être conscients des fondements de l'administration publique canadienne, ils doivent également comprendre ses transformations complexes récentes pour être préparés aux nouvelles réformes de la fonction publique. L'ÉFPC, en partenariat avec l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC), a le plaisir de publier *Un modèle canadien d'administration publique?* par James Iain Gow, un universitaire très respecté dans le domaine de l'administration publique canadienne. En se fondant sur un examen exhaustif de la littérature récente, Iain Gow détermine jusqu'à quel point le modèle canadien d'administration publique existe. Les lecteurs apprécieront ses perspectives en cette matière, de même que l'identification pertinente qu'il fait des éléments clés du modèle canadien et du contexte dans lequel ce modèle s'est développé.

Je suis confiante que ceux qui s'intéressent à l'administration publique et à la réforme du secteur publique profiteront de cet ouvrage. L'ÉFPC est fière d'avoir appuyé ce projet qui offre une contribution importante à notre réflexion dans le domaine de la gouvernance.



Janice Cochrane
Présidente

remerciements

L'auteur désire remercier les personnes suivantes de leurs conseils et de leur encouragement lors de la préparation de ce document : Patrice A. Dutil, Directeur de la recherche, Institut d'administration publique du Canada; Jocelyne Bourgon, Présidente émérite de l'École de la fonction publique du Canada (EFPC); Jill Inget et Geoff Dinsdale, EFPC; et les professeurs J.E. Hodgetts, Sharon Sutherland, Sandford Borins, Peter Aucoin, Jacques Bourgault et Christian Rouillard.

à propos de l'auteur

James Iain Gow est professeur émérite, Université de Montréal, et un doyen dans le domaine de l'administration publique canadienne. Ses nombreux ouvrages comprennent entre autres : Histoire de l'administration publique québécoise, 1867–1970, From Bureaucracy to Public Management: The Administrative Culture of the Government of Canada (avec O.P. Dwivedi), et Learning From Others: Administrative Innovations Among Canadian Governments, Innovation in the Public Service.

résumé

On m'a confié la tâche de déterminer s'il existe un modèle canadien d'administration publique, c'est-à-dire de décrire, en termes simples, comment fonctionne l'administration publique canadienne. Il s'agissait de cerner les traits typiquement canadiens et non seulement quelques caractéristiques différant de celles qu'on trouve dans d'autres pays. Une analyse de l'administration publique, contrairement à d'autres modèles d'administration, ne doit pas porter uniquement sur son fonctionnement interne, mais doit tenir compte des principaux acteurs avec lesquels les fonctionnaires sont en relation : le gouvernement, le parlement, la magistrature, les partis politiques, les groupes de pression, les médias et le public. Dans le contexte actuel, il faut également prendre en compte les pratiques significatives en vigueur dans les provinces, les territoires et les gouvernements autochtones. Le modèle présenté est comparé au modèle de réforme de la fonction publique proposé par l'ancienne greffière du Conseil privé, Jocelyne Bourgon, ainsi qu'au modèle bureaucratique classique développé au Canada après la Deuxième Guerre mondiale. Le présent modèle comporte cinq caractéristiques principales : 1) un contrôle politique fort, limité par le régime fédéral, la Charte des droits et libertés, les organismes parlementaires autonomes et l'opinion publique; 2) un solide cadre juridique, soutenu par la Charte et les tribunaux; 3) une fonction publique autonome, non partisane et professionnelle; 4) une tradition de modération et de pragmatisme chez les élites politiques et administratives; et 5) une assez forte « tolérance de l'ambiguité », qui se manifeste dans les relations fédérales-provinciales, l'égalité des chances pour les minorités et l'autonomie gouvernementale des Territoires du Nord et des communautés autochtones.

Un modèle canadien d'administration publique?

La fonction publique canadienne a longtemps jouit d'une réputation enviable dans le monde. Sa qualité, sa compétence et son autonomie ont fait l'objet d'une admiration générale. Au cours des dernières années, toutefois, d'autres pays du Commonwealth (Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande et Australie), plus « audacieux », ont retenu l'attention. Les feux de la rampe se sont aussi portés sur les États-Unis, dont les réformes en matière de gestion publique ont été jugées avant-gardistes. Dans un tel contexte, on peut se demander s'il existe bien un modèle canadien d'administration publique et, si oui, quel est-il? Comme il l'est dit dans ce sketch satirique *This Hour Has 22 Minutes*, notre patrimoine se réduit-il à un statut international de bon deuxième, ou avons-nous un modèle unique à proposer, avec ses qualités et ses défauts?

Dans le présent essai, nous examinerons la documentation récemment publiée sur le sujet. Dans la première partie, nous proposons une définition des principaux termes utilisés. Dans la deuxième partie, nous examinons les éléments d'un modèle canadien en abordant un large éventail de questions qui se posent sur les scènes fédérale, provinciale et territoriale. Enfin, dans la troisième partie, nous présentons une esquisse du modèle.

Définition des termes

Avant de se pencher sur l'existence et les caractéristiques d'un « modèle canadien d'administration publique », il convient de clarifier les termes de cette expression.

Modèle

Un modèle est la représentation simplifiée d'un système réel.[1] Selon Karl Deutsch, cet exercice de représentation dépend des intérêts de l'observateur, des caractéristiques propres à la situation, du choix des opérations grâce auxquelles ces caractéristiques peuvent être connues et mesurées, et des symboles permettant de présenter les données : « Combinés, les symboles et les règles de fonctionnement forment un système symbolique ou modèle ».[2] Pour Norbert Wiener, plutôt que d'adopter une classification de type aristotélicien, nous cherchons le mode de fonctionnement propre à chaque activité.[3]

Les modèles aident à organiser, à expliquer, à comprendre et à prédire le fonctionnement des systèmes qu'ils représentent. Même si notre objectif premier est de comprendre et d'expliquer, s'il arrivait qu'un modèle canadien émerge de nos recherches, il aura une certaine capacité d'explication car un système d'administration ne change pas du jour au lendemain. Toutefois, les modèles de *réforme* britannique, australien et néo-zélandais nous forcent à reconnaître que de brusques changements dans des systèmes comparables au nôtre peuvent survenir. Il faut donc s'attendre à ce que le modèle canadien reflète les changements récemment survenus dans la pratique politique et administrative, et à ce qu'il subisse d'autres modifications dans l'avenir.

Parmi les quatre types de modèle identifiés par Réjean Landry, le nôtre appartient au modèle symbolique, par opposition aux modèles graphique, physique et comportemental, mais il n'est ni mathématique ni informatique, étant de nature plus générale. Nous procéderons à un bref exposé des caractéristiques essentielles de l'administration publique canadienne, en nous inspirant du fameux modèle bureaucratique de Max Weber, de la critique qu'en fait William Niskanen à partir de la théorie du choix rationnel, ou encore des modèles axés sur les relations État-administration développés par Gérard Timsit. Un modèle de ce genre ne se distingue pas par son pouvoir de prédiction logique ou mathématique, mais par sa capacité de décrire en condensé le système à l'étude, et par son adéquation à la réalité. Il se révélerait faux ou inadéquat s'il échouait à rendre compte de variables clés ou s'il accordait trop d'importance à des variables secondaires ou sans intérêt.[4]

Selon Gilles Paquet (d'après Donald Schon), un système organisationnel est composé d'une structure (ou ensemble de règles), d'une technique (ou ensemble de procédés employés par les membres), et d'une théorie (ou opinions qu'ont ces derniers sur les objectifs, l'environnement et l'avenir du système). Retenons les structures et les techniques.

Cependant, il faudrait élargir la troisième catégorie pour inclure à la fois les théories et les valeurs, en d'autres termes, pour inclure la culture. Le comportement des personnes qui composent une organisation est modelé en partie par la perception qu'elles ont du fonctionnement des choses, mais aussi par leurs préférences et la signification qu'elles donnent aux événements et aux situations.[5]

Administration publique

L'expression « administration publique » a une portée plus large que celle de « réforme de la fonction publique »[6] ou réforme managériale.[7] Un modèle d'administration publique devrait prendre en considération le mode opérationnel de la fonction publique, y compris les modalités de réforme, de même que les relations entre la fonction publique et les éléments les plus significatifs de son environnement : d'abord, les autres institutions immédiatement engagées dans la conduite des affaires publiques, le gouvernement, le parlement et la magistrature; ensuite, les principaux acteurs en dehors de l'appareil d'État, les partis politiques, les groupes d'intérêts et les médias; enfin, l'opinion publique et sa façon de se comporter par rapport au gouvernement en général et à la fonction publique en particulier.

Dans une série d'ouvrages théoriques magistraux, Gérard Bergeron analyse la fonction administrative au sein de l'appareil d'État.[8] À l'instar de la fonction gouvernementale, la fonction administrative partage les rôles de responsabilité, d'initiative et d'action, alors que les fonctions législative et judiciaire exercent davantage un rôle de contrôle. Tout comme la fonction judiciaire, la fonction administrative exécute les décisions prises par les deux fonctions décisionelles, soit le gouvernement et le législatif. L'administration publique, loin d'être une activité en vase clos, est étroitement dépendante de ceux qui gouvernent, et fortement conditionnée par les idées qui circulent, les institutions qui l'encadrent et les pressions qui s'exercent. C'est, en fait, un modèle au sein d'un modèle. De plus, c'est, par nécessité, un macro-modèle. Il est en effet impossible de capter la variété des pratiques en vigueur aux niveaux inférieurs; seules les grandes tendances qui se dessinent parviennent à retenir notre attention.

Administration publique canadienne

Durant le premier siècle d'existence du Canada, la recherche d'un modèle bien construit a porté sur le gouvernement fédéral. Elle a donné lieu à une réflexion sur le sujet et a ouvert la voie à une réforme administrative. Depuis 1970, le gouvernement fédéral joue toujours le premier rôle à cet égard,[9] mais l'autonomie provinciale des années 1960 a incité les provinces les plus importantes à développer leurs propres ressources et institutions en vue de réformer la fonction publique. Aussi la recherche d'un modèle d'administration publique doit-elle tenir compte des domaines où les provinces ont élaboré des pratiques dignes de mention. En outre, l'autonomie gouvernementale des Autochtones a conduit à de nouvelles conceptions de la citoyenneté, à l'introduction de nouveaux critères en matière d'élaboration des politiques et à de nouvelles exigences linguistiques, voire ethniques, en matière d'administration territoriale (et peut-être même tribale).

Comme le modèle que nous pourrions trouver dépend en partie de ce que nous cherchons, il importe de savoir précisément ce que nous cherchons. Si nous voulons avant tout savoir ce qui nous distingue des autres, nous insisterons sur nos particularités. Par ailleurs, si nous voulons savoir comment nous fonctionnons aujourd'hui, nous devrons tenir compte de nombreuses pratiques introduites antérieurement, ou appliquées avec plus de rigueur ailleurs. Nous préférons la seconde option. Pour paraphraser Barry Bozeman, qui a écrit sur la ges-

tion publique, il y a peu de choses qui sont uniques dans l'administration publique canadienne, mais la somme des éléments qui nous distinguent fait de nous un cas particulier.[10]

La spécificité d'un modèle dépend à la fois du temps et de l'espace. En effet, un modèle se distingue par rapport à des pratiques qui avaient cours autrefois, ou par rapport à ce qui se passe ailleurs. Le fait même de parler de modèles « nouveaux » qui se dessinent en Grande-Bretagne, en Australie et en Nouvelle-Zélande indique qu'une réforme peut s'imposer très rapidement et abolir un ancien modèle. À cet égard, d'aucuns utilisent la notion de « paradigme » pour désigner cet ensemble de principes inédits qui se substituent aux anciens. L'idée qu'il puisse y avoir un modèle canadien d'administration publique suppose l'existence d'un modèle durable qui s'adapte aux circonstances nouvelles sans qu'il y ait discontinuité.

À la recherche d'indicateurs

Notre recherche d'un modèle propre au Canada commencera par une analyse du régime politique canadien. Nous nous pencherons ensuite sur l'interface gouvernement-administration, tant du point de vue des acteurs politiques que des fonctionnaires. Nous examinerons enfin les réformes administratives récentes, en nous attachant tout particulièrement aux ressources financières, aux ressources humaines et à la diversification des modes de prestation des services. Il convient également d'aborder la question de l'autonomie gouvernementale des Autochtones.

Le régime politique canadien

Nous nous limiterons, dans le cadre de cette brève étude, aux caractéristiques de notre régime politique qui ont une incidence sur le système administratif. En règle générale, nous éviterons les descriptions et nous nous attacherons aux principes directeurs que nous révèlent les pratiques en vigueur.

Les premiers éléments que nous mettrions en évidence pour un visiteur étranger seraient les principales structures constitutionnelles : un système parlementaire de type britannique, un État fédéral, une Charte des droits et libertés et un bon nombre de règles coutumières.

Nous avons hérité de la Grande-Bretagne un régime parlementaire où le cabinet doit avoir le soutien d'une majorité de députés à la Chambre des communes. Comme l'ont fait remarquer Jacques Bourgault et Stéphane Dion, au cours des années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale, les gouvernements successifs ont reproduit assez fidèlement le modèle idéal de la bureaucratie élaboré par Max Weber au début du vingtième siècle.[11]

Il existe toutefois deux exceptions majeures par rapport au système parlementaire de type britannique. Dès le début, le Canada a adopté un système fédéral et, conformément au partage des pouvoirs inscrit dans la Constitution, les tribunaux ont obtenu un droit de regard et de désaveu sur la législation, que ne possédaient pas les tribunaux britanniques. Les provinces canadiennes représentent en outre d'importants contrepoids au pouvoir fédéral. Collectivement, elles dépensent beaucoup plus et emploient un plus grand nombre de personnes que ne le fait le gouvernement fédéral. Enfin, l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés en 1982 a donné aux tribunaux un pouvoir considérablement accru pour juger de la constitutionalité des lois.

Même si de nombreuses règles de gouvernance sont à présent écrites, il existe encore d'importantes règles coutumières issues de la tradition britannique, notamment la responsabilité ministérielle, l'anonymat et la neutralité de la fonction publique.[12] Ces caractéristiques ajoutent un élément d'incertitude dans la vie de la fonction publique, car personne ne sait quand une élection sera déclenchée, quel débat est susceptible d'enflammer le parle-

ment, ou de quel écart de conduite les hauts fonctionnaires seront tenus responsables devant les comités parlementaires. Une autre convention, peu discutée, à savoir la prérogative royale, est à l'origine de nombreux pouvoirs exercés par le gouvernement canadien, comme le droit d'établir des relations diplomatiques, de déclarer la guerre, de décider du nombre de ministères, d'adopter des règlements (largement symbolique aujourd'hui); de plus, la prérogative royale est le seul fondement juridique qui a permis la création des provinces Maritimes.[13] Même si la portée des pouvoirs conventionnels rattachés à la prérogative royale est appelée à se restreindre, ces pouvoirs demeurent une source de confusion importante. Selon Daniel Mockle, nous sommes en présence d'une situation où l'État est au-dessus de la loi, par exemple en matière d'interprétation ou de réglementation environnementale. Cet auteur considère la prérogative royale comme un obstacle au développement du droit administratif.[14]

En pratique, au cours des dernières années, plusieurs traits propres à notre régime politique ont influencé les relations entre les élus et les serviteurs de l'État. Il est vrai que le régime parlementaire de type britannique accorde beaucoup de pouvoir au premier ministre issu du parti majoritaire, mais plusieurs observateurs ont noté la place déterminante qu'occupait le premier ministre Jean Chrétien par rapport à ses collègues et à la haute fonction publique.[15] Cela s'explique en partie par la faiblesse de l'opposition, dont les assises sont régionales, ce qui nous laisse avec un seul parti qui domine la scène politique.[16] Auparavant, le parti libéral a représenté le « parti gouvernemental » puisqu'il a été au pouvoir les trois quarts du temps depuis le milieu des années 1930.[17] Même si l'on reconnaît au conservateur Robert Borden le mérite d'avoir adopté une loi sur le « service civil », ce sont en fait les Libéraux qui sont les véritables architectes de l'actuelle fonction publique canadienne. En effet, ce sont eux qui, en 1967, ont apporté des modifications majeures à la *Loi sur le service civil* de 1918, en reconnaissant notamment le principe de la négociation collective dans la fonction publique, et en précisant les fonctions du Conseil du Trésor et de la nouvelle Commission de la fonction publique. Ils ont même vanté le fruit de leur travail. En 1975, le président du Conseil du Trésor, Jean Chrétien, déclenchait une controverse en affirmant, dans une publication, que les fonctionnaires fédéraux avaient un sens plus élevé de l'État et du service public que leurs homologues québécois.[18]

Se prononçant sur la thèse des pouvoirs excessifs concentrés entre les mains du premier ministre, Herman Bakvis note, parmi les facteurs explicatifs, l'inexpérience de la Chambre des communes, la faiblesse du Sénat et des caucus de parti (dont le rôle dans le choix du leader est beaucoup plus grand en Grande-Bretagne, en Australie et en Nouvelle-Zélande). Selon lui, la répartition des pouvoirs au sein du régime fédéral canadien permet de freiner la puissance du premier ministre, ce qui n'est pas possible dans deux des trois autres pays.[19]

Sauf dans des circonstances exceptionnelles (Diefenbaker en 1963, Clark en 1979), le gouvernement contrôle la Chambre des communes, notamment grâce au monopole qu'il détient de présenter les projets de loi comportant des affectations de crédits, grâce au droit découlant de la loi et de la coutume de déposer le programme législatif (annoncé dans le Discours du Trône), le budget des recettes et le budget des dépenses. Cette ascendance est renforcée par l'inexpérience du corps législatif, attribuable au roulement élevé des membres.[20] Depuis 1980, les ministres cumulent une expérience parlementaire beaucoup plus riche que celle des simples députés (du parti au pouvoir ou de l'opposition). Ce qui signifie qu'un gouvernement nouvellement élu devra nommer des ministres inexpérimentés, davantage susceptibles de s'attirer des ennuis, mais aussi que les députés d'arrière-ban ne seront pas en mesure d'exercer un contrôle effi-

cace sur les titulaires des ministères, ni de traiter de façon compétente et équitable avec les hauts fonctionnaires qui se présenteront devant les comités de la Chambre. Ces difficultés ne concernent pas le Sénat qui, à l'occasion, s'est révélé un organe de surveillance efficace du gouvernement et de l'administration.

Le Canada dispose d'un pouvoir judiciaire fort et indépendant, habilité par la division des pouvoirs et, récemment, par la Charte des droits et libertés. L'importance de la Charte pour l'administration publique s'est manifestée dans deux causes types, d'abord la décision de faire reculer les limites imposées, aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, à l'engagement politique des employés au cours de campagnes électorales, et ensuite la décision relative à l'équité salariale. Pour David Clark, l'existence de la Charte représente une différence majeure entre le Canada et le Royaume-Uni. Tandis que la Charte aiguisait chez les Canadiens, comme individus, le sens de la citoyenneté, « le pouvoir judiciaire au R.-U. a eu peu d'impact sur la fonction publique ».[21]

D'un point de vue comparatif, le Canada appartient aux pays anglo-américains, où le libéralisme pluraliste constitue le mode dominant de gouvernance. À quelques exceptions près au Québec, nous ne connaissons pas le corporatisme sociétal ou étatique dont Gérard Boismenu a constaté, à des degrés divers, l'existence en Europe.[22] Il en résulte, selon les termes de Alasdair Roberts, un « État fragile », qui a dû lutter pour assurer la maîtrise de son territoire et de ses relations étrangères, et pour survivre à une série de crises majeures (les deux guerres mondiales et la Crise de 1929) avant de pouvoir construire l'État providence dans les trente années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale.[23] La constitution de cet État providence, qui a permis au Canada de se distinguer des États-Unis, n'a toutefois pas connu la même ampleur que dans la plupart des pays européens. Parmi les pays du Groupe des Sept, le taux des recettes et des dépenses publiques au Canada est légèrement supérieur à la moyenne, principalement à cause des faibles taux aux États-Unis et au Japon. Avant que le total des dépenses publiques au Canada ne culmine à plus de la moitié du produit intérieur brut au début des années 1990, il se situait bien au-dessous de celui des pays de l'Union européenne et, depuis l'Examen des programmes, il est de nouveau inférieur de huit points à la moyenne de l'UE.[24] De plus, au chapitre de l'emploi dans le secteur public, le Canada se situe dans la moyenne des pays développés, employant moins de fonctionnaires que les pays européens, mais proportionnellement plus qu'aux États-Unis et qu'au Japon.[25]

Des études et des sondages récents indiquent une plus grande méfiance de la part des contribuables canadiens à l'endroit de leur gouvernement, en dépit de taux de satisfaction personnelle élevés et de la fierté qu'ils tirent de leur pays.[26] Comme c'est le cas dans la plupart des pays développés, la confiance dans les institutions publiques a enregistré un déclin au Canada, de même que le respect de l'autorité.[27] On reproche aux politiciens de perdre le contact avec leurs électeurs à la longue. Les fonctionnaires devancent légèrement les politiciens dans l'estime du public, mais le pourcentage n'est pas très élevé.[28]

Lorsqu'on compare les pays entre eux, la modération dont témoigne le Canada se confirme. Dans les graphiques présentés par Ronald Inglehart et Geert Hofstede, le Canada se trouve presque à la croisée des deux axes, soit en plein centre. Un échantillon d'employés représentant 67 pays ont été interrogés par Hofstede; les répondants canadiens, sans être « machistes », ne semblaient pas particulièrement préoccupés par le bien-être de la collectivité (un trait présumé « féminin ») et plutôt tolérants face à l'incertitude. Pour sa part, Inglehart a interrogé un échantillon de personnes représentant 43 pays, et les Canadiens se situaient à mi-chemin pour

ce qui est du respect de l'autorité traditionnelle par opposition à l'autorité rationnelle et laïque; ils sont par ailleurs davantage préoccupés par leur bien-être que par leur survie.[29]

L'interface gouvernement–administration

Si nous poursuivons l'élaboration de notre modèle, nous apercevrons un certain nombre de traits caractéristiques à la jonction des sphères politique et administrative. Examinons les pôles de ces sphères et les relations qu'elles entretiennent entre elles.

Comme le signale Herman Bakvis, le pouvoir considérable dont jouit le premier ministre est attribuable au soutien que lui apportent deux organismes centraux clés que sont le Bureau du Conseil privé et le Conseil du Trésor. Christopher Dunn décrit brièvement comment s'est opérée cette institutionnalisation :

> Dans les années d'après-guerre, on a assisté au remplacement d'un cabinet sans soutien (ou traditionnel) par un cabinet institutionnalisé (ou structuré) (...). Un tel cabinet ne revêt pas une forme unique, mais tous partagent un trait commun : le rôle du premier ministre, en ce qui concerne la composition du conseil des ministres et la prise de décision en son sein, ne se limite plus à exercer des choix personnels, mais à être le maître d'oeuvre du processus.[30]

Dunn ajoute ailleurs : « L'étude du pouvoir exécutif central indique que l'expérimentation continue est la norme ».[31] En général, lorsque les budgets sont en augmentation, nous assistons à une multiplication des comités du cabinet et des organismes centraux, mais la rigueur financière donne lieu à une simplification de leur structure et à la suppression de plusieurs organismes, en particulier les organismes de consultation et de planification.[32]

Il ne nous reste donc que quelques agences centrales fortes, mais un faible niveau d'institutionnalisation (de sorte que chaque nouveau premier ministre peut changer comme bon lui semble structures et procédures). Peter Aucoin considère que les organismes centraux canadiens sont plus puissants que ceux qu'on trouve dans d'autres pays de tradition parlementaire britannique.[33]

La gestion centrale qu'exerce le Conseil du Trésor suppose un plus grand nombre de politiques et de pratiques communes à l'ensemble de l'administration que ce n'est le cas dans de nombreux pays développés. D'aucuns croient que le désengagement de l'État et que le nouveau style de gouvernance ont miné le rôle du Conseil du Trésor, mais qu'il s'agit toujours de l'organe de gestion incontesté du gouvernement. Il est vrai que le Conseil du Trésor est passé d'un rôle de contrôleur à un rôle de gestionnaire axé sur la planification stratégique, sur l'établissement de normes et sur l'examen du rendement des ministères. Il est également vrai que le Secrétariat du Conseil a été affaibli par les compressions réalisées dans le cadre de l'Examen des programmes (l'un des ministères les plus touchés par les restrictions budgétaires), de même que par le départ de négociateurs chevronnés qui ont pris leur retraite anticipée. Même alors, selon Evan Potter, le Conseil est encore capable de discipliner les ministères quand est déposé le budget des dépenses, il est toujours en mesure d'intervenir pour aider les ministères peu performants, et il a le pouvoir de mettre fin à certains transferts de responsabilités s'il le juge nécessaire. L'Initiative concernant les systèmes partagés est une bonne illustration du pouvoir résiduel qu'exerce encore le Conseil du Trésor en matière de gestion centrale; les ministères ont été forcés de collaborer en vue de partager les systèmes administratifs et de réduire le gaspillage qu'engendre une trop grande autonomie ministérielle.[34]

À quelques exceptions près (Diefenbaker et les premières années Mulroney), le gouvernement compte sur les fonctionnaires, non seulement pour mettre ses politiques à exécution, mais pour participer à leur élaboration, plus particulièrement quand il s'agit de réformes administratives et d'examen des programmes.[35] Par convention, c'est le Bureau du Conseil privé qui assure la continuité lorsqu'il y a changement du parti au pouvoir.[36] Selon Jacques Bourgault, la dépolitisation qu'on constate dans la nomination des sous-ministres au sein du gouvernement fédéral est un phénomène peu courant dans d'autres pays comparables.[37]

L'une des raisons pour lesquelles les gouvernements canadiens, à la différence d'autres leaders oeuvrant sous des régimes politiques de type britannique, n'ont pas craint la mainmise de leurs hauts fonctionnaires tient au fait que, depuis l'époque de Paul Tellier à titre de greffier du Conseil privé, la haute fonction publique a été gérée comme une « entité corporative » en ce qui a trait à son recrutement, sa formation et son évaluation.[38] Ainsi, les hauts fonctionnaires en sont venus à prendre en considération les objectifs globaux du gouvernement de même que ceux des ministères dont ils relèvent.

En ce qui concerne les relations entre les élus et les serviteurs de l'État, la reddition de comptes demeure une question épineuse. Les gouvernements canadiens ne sont pas parvenus à bien cerner les secteurs dont les fonctionnaires sont principalement responsables devant l'assemblée législative. La convention veut qu'ils parlent au nom de leur ministre lorsqu'ils se présentent devant un comité parlementaire. Pour leur part, les membres du parlement n'ont pas été en mesure « d'assurer l'application régulière de la loi et l'équité dans le traitement que réserve le Parlement aux fonctionnaires ».[39] L'amélioration de la qualité de l'information dont disposent les membres du Parlement depuis les années 1990 a eu peu d'impact sur leur travail. Cette observation vaut aussi pour d'autres pays du Commonwealth.[40] S'il est vrai, comme le rapporte Evert Lindquist, que la plupart des rapports annuels sont lus par un plus grand nombre de personnes avant leur impression qu'après, c'est sans doute que leur objet est d'être un outil de gestion, et non un instrument de reddition de comptes devant les observateurs de l'extérieur.[41]

Il est possible que l'ambiguïté entourant la responsabilité des fonctionnaires devant le Parlement convienne à la plupart des ministres. Comme le fait remarquer Daniel Cohn, le souci d'éviter tout reproche semble faire consensus parmi l'élite des pays développés, de même que c'est l'un des attraits de la nouvelle gestion publique (NGP).[42] Il reconnaît toutefois, avec Barbara Wake Carroll et David Dewar, que la promesse, que s'est engagée à tenir la NGP, de promouvoir l'efficacité est vouée à l'échec si la NGP est utilisée à cette fin. Quoi qu'il en soit, la doctrine de la responsabilité ministérielle, dont le pouvoir est surtout symbolique, n'a abouti qu'à deux démissions en plus d'un siècle, deux ministres ayant « assumé la responsabilité pour mauvaise administration au sein de leur portefeuille ».[43] La convention selon laquelle seul le ministre en exercice peut être tenu responsable d'un scandale ou d'un problème grave limite la portée de la responsabilité parlementaire.

Le Canada possède quelques organismes indépendants de contrôle,[44] dont le plus important est le Bureau du vérificateur général, qui a mené la réforme de la gestion publique.[45] Le Commissaire à l'information est chargé des plaintes en relation avec la culture du secret, tandis que le Commissaire à la protection de la vie privée se penche sur les abus commis au nom de la sécurité publique. Il appartient au Commissaire aux langues officielles de se prononcer sur tout écart entre l'esprit de la *Loi sur les langues officielles* et son application concrète en milieu de travail. La Commission des droits de la personne doit veiller à l'application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. S'il leur arrive à l'occa-

sion d'outrepasser les limites de leur mandat, et même si, en règle générale, ils n'ont pas de comptes à rendre aux autorités de l'extérieur, ces organismes constituent des remparts contre l'*irresponsabilité* de l'administration. À l'exception du Vérificateur général du Canada, dont le rôle à cet égard est ambigu, ils incarnent des valeurs autres que d'efficience et d'efficacité, que les fonctionnaires sont censés respecter.[46]

La fonction publique comme groupe compte sur son autonomie pour se défendre contre toute attaque partisane. La syndicalisation des fonctionnaires n'a pas empêché l'intervention unilatérale des gouvernements dans des périodes difficiles au cours des trente dernières années. Les fonctionnaires avaient peu de pouvoir collectif lorsque les autorités publiques ont décidé de sabrer dans les dépenses. Même alors, les gouvernements Mulroney (Fonction publique 2000) et Chrétien (La Relève et le Réseau du leadership) se sont préoccupés du moral et des conditions de travail des fonctionnaires.

La culture de la fonction publique canadienne est pragmatique, peu encline aux débats théoriques.[47] Les cadres supérieurs sont intéressés à participer à l'exercice de l'autorité, ils sont prêts à prendre des risques et à rendre des comptes si on leur accorde le pouvoir correspondant.[48] Les fonctionnaires appartenant aux échelons inférieurs sont plus prudents et davantage préoccupés par des questions de sécurité d'emploi.[49] Les fonctionnaires à tous les niveaux sont enclins au secret.

Dans bon nombre de domaines, ce pragmatisme a rendu possible la collaboration entre les fonctionnaires fédéraux et les représentants de gouvernements provinciaux « hostiles ».[50] Dans d'autres domaines, comme les relations internationales, des rivalités intenses et parfois amères ont opposé des fonctionnaires fédéraux et leurs homologues québécois.[51] De nombreuses expériences en gestion horizontale, présentées par Bourgault, sont des arrangements ad hoc, rendus possibles par la coopération pragmatique de fonctionnaires relevant de divers ministères fédéraux ou encore d'autres gouvernements ou organismes.[52]

Selon le groupe d'âge sondé, on peut noter des variations dans la culture de la fonction publique.[53] Le constat de divergence dans les opinions et les valeurs défendues par les fonctionnaires plus âgés (nés avant 1945), les « baby boomers » (nés entre 1945 et 1964) et les membres de la génération X (nés depuis 1964) nous amène à nous interroger sur le poids respectif des valeurs sociétales et de la socialisation professionnelle dans la formation des principes auxquels adhèrent les fonctionnaires.[54] Comme il n'y a pas de différence majeure, au niveau de la direction, entre les valeurs des fonctionnaires plus âgés, sous-représentés, et celles des baby boomers, surreprésentés, le test viendra lorsque plus de membres de la génération X accéderont aux postes de cadres. En postulant que ces fonctionnaires adopteront les valeurs et les comportements de leur génération, Eleanor Glor défend une nouvelle approche de l'éthique, susceptible de les intéresser. N'appartenant ni aux fonctionnaires d'âge mûr motivés par le sens du devoir, ni aux baby boomers rebelles et autonomes, les membres de la génération X ont besoin de directives précises et de conseils pratiques, combinés à un régime à la carte d'avantages sociaux et de conditions de travail.[55]

Une étude sur des gestionnaires francophones du Québec, travaillant aussi bien pour le gouvernement fédéral que provincial, semble indiquer que la socialisation peut néanmoins exercer une influence. Même si les deux groupes partageaient la même langue, travaillaient dans des ministères semblables et vivaient au Québec, les gestionnaires fédéraux étaient davantage ouverts aux pratiques individualistes et concurrentielles en place dans la gestion publique, tandis que les gestionnaires du gouvernement québécois, bien qu'en faveur d'un tel mouvement de façon générale, exprimaient néanmoins des réserves sur les méthodes stimulant la

compétitivité, et étaient opposés à toute réduction ou abolition de la sécurité d'emploi.[56]

Réforme administrative : le fond et la forme

À quelques exceptions près, la plupart des réformes administratives importantes récemment adoptées émanent d'un désir de changement exprimé par les politiciens et les gens d'affaires. Il est vrai que certains fonctionnaires oeuvrant au sein des principales agences centrales ont eu la volonté et la capacité d'élaborer certaines réformes concrètes en vue de répondre à cette demande, mais peu de hauts fonctionnaires doctrinaires ont pris sur eux de persuader les ministres de la nécessité de telles réformes, comme ce fut le cas en Nouvelle-Zélande. Nous verrons que le Vérificateur général du Canada a donné son appui à de nombreuses initiatives de modernisation, mais s'est aussi montré ambivalent quant à leurs résultats.

Gilles Paquet a qualifié de « tectoniques » les changements qui se sont produits dans la conduite des affaires publiques canadiennes, suite à la « transformation des postulats sous-jacents aux règles et aux mécanismes sociaux » à l'appui de la gouvernance.[57] Le déplacement s'est opéré « de l'égalitarisme à la subsidiarité » (en d'autres termes, chacun pour soi).

Selon l'observateur britannique David Clark, on trouve, derrière ces réformes, « la croyance générale selon laquelle les interventions de l'État nuisent au développement économique et social ».[58] Il n'en constate pas moins deux types de réformes : les néo-libérales et les néo-étatistes. Les tenants des deux approches s'entendent sur la nécessité d'un « amincissement » de l'État et d'une diversification de la prestation des services, mais pour les partisans de l'école néo-libérale, les réformes administratives doivent s'intégrer au programme de restructuration de l'État, tandis que les adeptes du néo-étatisme tentent de défendre l'État et les services publics en proposant des réformes valables en soi. Clark classe les gouvernements du Royaume-Uni, du Canada, de l'Alberta et de l'Ontario dans le camp de l'école néo-libérale, et ceux de la France et du Québec, dans le camp de l'école néo-étatiste.

Dans une étude portant sur l'introduction de la « nouvelle gestion publique » (NGP) en Grande-Bretagne et aux États-Unis, Daniel Cohn écrit que « cette technique de gestion est la plus apte à réaliser les politiques qui font l'objet d'un consensus parmi l'élite », notamment quant au rôle de l'État dans la société.[59] Nous le citons : « on ne vise plus à protéger la société des demandes du marché, mais bien à protéger le marché des demandes de la société ».[60] La NGP a séduit les politiciens des deux pays car, dit-il, elle offrait deux avantages. D'abord, son introduction a contribué à créer une atmosphère de crise en vue de stopper ce que Margaret Thatcher appelait « les effets corrosifs du socialisme ». Ensuite, la NGP a fourni l'occasion aux politiciens de rejeter la responsabilité de la réforme, et de ses conséquences, sur les fonctionnaires et les autres gouvernements.

À première vue, ces scénarios sont intéressants car ils permettraient d'expliquer ce qui est arrivé au Canada et dans les provinces canadiennes. Jusqu'à maintenant, le Québec a été la province la plus réticente à restreindre la taille de l'État conformément au credo néo-libéral. Le premier ministre Lucien Bouchard a insisté sur l'élimination du déficit comme préambule indispensable à la souveraineté. Le discours politique sur les accords de libre-échange souligne la nécessaire intégration dans le vaste mouvement de la mondialisation en vue de créer un environnement sûr pour les investisseurs. On a exagéré la crise budgétaire pour justifier la réduction des effectifs au fédéral et en Alberta.[61] L'affaire Al-Mashat[62] et le scandale de la pollution de l'eau à Walkerton en Ontario ont montré combien il pouvait être tentant de rejeter le blâme sur

les fonctionnaires. Pourtant, ces explications ne convainquent pas entièrement. Clark note que l'on retrouve au Canada des éléments de la stratégie néo-libérale et de la stratégie néo-étatiste tout à la fois, c'est-à-dire comprimer les effectifs, mais aussi adopter une réforme administrative pour l'intérêt que la chose présente en soi. Nous tenterons de démontrer que les politiciens canadiens se sont fiés aux fonctionnaires pour mettre en œuvre les réformes, qu'ils ne partagent pas la suspicion pathologique à l'endroit de la fonction publique que l'on trouve en Grande-Bretagne, aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande. En d'autres termes, à l'instar des hauts fonctionnaires qui sont à leur service, ils ont fait preuve de modération plutôt que de se poser en idéologues obsédés par leurs convictions.

En ce qui a trait à la réforme administrative, on dit que la plupart des changements survenus dans les années 1980 ont porté sur la réduction des effectifs, tandis que dans les années 1990, le Canada a participé à la révolution de la gestion publique.[63] Pour ce qui est des résultats obtenus, c'est probablement vrai d'après les réformes administratives des années 90, mais un certain nombre de réformes amorcées dans la décennie 80 ont été des signes précurseurs. En matière de gestion financière, le Canada a tracé la voie en introduisant le système des enveloppes budgétaires en 1979.[64] On s'est inspiré de ce qui se passait dans d'autres pays du Commonwealth pour donner une nature contractuelle à la délégation des pouvoirs de gestion en vertu du régime de l'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM) (1986), et pour créer les premiers organismes de services spéciaux à la fin des années 1980.

Cependant, ces réformes ont été modérées, pour ne pas dire timides. Aucune n'a transformé l'administration fédérale, comme ce fut le cas en Grande-Bretagne, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Même les initiatives d'« amincissement » de l'État ont été modérées. Le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, présidé par Erik Nielsen, aurait pu donner lieu à une compression rigoureuse et sélective des effectifs; il n'en fut rien. On tenta sérieusement de restreindre les dépenses liées aux programmes, mais les progrès réalisés furent rapidement balayés par le brusque gonflement des dépenses dû à la récession, au début des années 1990.[65] Si on les compare avec d'autres expériences ailleurs, la déréglementation et les privatisations ont été modérées au Canada.[66] On a bien sûr eu recours à la sous-traitance, mais il y a eu peu de cas d'abandon exagéré ou complet des fonctions.[67] Au même moment, le gouvernement Mulroney adoptait, en 1985, une loi sur l'égalité d'accès, renforçait la *Loi sur les langues officielles* en 1988 et réformait la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* en 1992, dans la foulée de l'initiative Fonction publique 2000. Ces mesures visaient à réformer l'État, non à le démanteler.

Dans les années 1990, des autres innovations plus audacieuses ont été introduites : l'Examen des programmes, la Diversification des modes de prestation des services et les technologies de l'information. Tout comme aux États-Unis, des campagnes et des concours ont été organisés afin de stimuler l'innovation individuelle et organisationnelle.[68] Même alors, le Canada se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE pour ce qui est du nombre et de l'ampleur des réformes introduites.[69] Comme le dit Sandford Borins, nous avons touché à de nombreuses réformes en matière de gestion publique sans nous engager à fond dans aucune.[70]

En règle générale, on peut qualifier ces réformes de modérées, tant pour le fond que pour la forme. Depuis la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement présidée par J. Grant Glassco au début des années 1960, le Canada a accordé une large place aux consultants, mais pas autant qu'au R.-U.[71] Les leaders politiques canadiens sont d'accord pour laisser les détails aux fonctionnaires, mais gardent la maîtrise globale de la

situation; c'est l'un des traits marquants du processus canadien de réforme.[72] C'est également vrai de la plupart des réformateurs radicaux à l'œuvre dans les provinces, notamment en Alberta et en Ontario.

L'attitude équivoque qu'a adoptée le Bureau du Vérificateur général du Canada (BVG) explique aussi cette ambivalence par rapport à la réforme de la gestion publique. À certains égards, le BVG a été le premier à appeler de ses voeux de telles réformes depuis la dénonciation, en 1976, de l'incapacité du Parlement à contenir les dépenses publiques et la création subséquente de la Commission royale Lambert sur la gestion financière et l'imputabilité.[73] À cet égard, le BVG a permis l'entrée, au sein de l'administration fédérale, d'idées sur la comptabilité et la gestion émanant du secteur privé. En effet, tant le titulaire du poste que les fonctions élargies du Bureau avaient été approuvés par la communauté des comptables.[74] Mais le BVG semble avoir deux « clients », à savoir les législateurs et l'industrie des services-conseils, ce qui explique cette ambivalence qualifiée par Denis Saint-Martin de « schizoïde » : d'une part, le BVG a insisté pour qu'on mette fin aux contrôles bureaucratiques étouffants; d'autre part, lorsque le scandale a éclaté à RHDC, il a reproché au ministère d'exercer des contrôles inadéquats.[75]

En somme, depuis le rapport de la Commission royale Lambert, en 1979, sur la gestion financière et la reddition de comptes, les principaux efforts de réforme de la fonction publique ont porté sur l'amélioration de la gestion. Après vingt ans de labeur pour faire des hauts fonctionnaires de meilleurs gestionnaires, et avec le retour des surplus budgétaires, on se devait de remettre au premier plan, dans les six dernières années, le rétablissement de l'analyse des politiques publiques.

GESTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES

En ce qui a trait à la gestion des ressources financières, la modération dont font preuve traditionnellement les Canadiens a brillé par son absence. Tour à tour, le gouvernement albertain de Ralph Klein à partir de 1993, le gouvernement fédéral de Jean Chrétien à partir de 1994, et le gouvernement ontarien de Mike Harris à partir de 1995 ont pris des mesures draconiennes pour mettre fin aux déficits budgétaires. L'Alberta a diminué ses dépenses d'environ 20 % en trois ans, a réduit sa fonction publique de quelque 20 %, et est passée d'un déficit à un surplus; le Canada a comprimé ses dépenses de 17 milliards de dollars, soit de 14,48 % sur quatre ans, et a aboli 39 000 postes, soit 17 %[76]; l'Ontario a réduit la fonction publique de 16 % en deux ans, a comprimé les dépenses publiques de 11 % et a éliminé son déficit. Les partis conservateurs de l'Alberta et de l'Ontario partageaient le même programme politique : réduction des dépenses aussi bien dans les domaines de la santé, de l'éducation que du bien-être social; assouplissement des règlements sur le travail; services transférés aux municipalités ou donnés en sous-traitance; fusion de commissions scolaires; fermetures d'hôpitaux. Ces mesures ont été réalisées par des leaders déterminés qui ne cachaient pas leurs intentions et ont engagé de larges consultations avant de passer aux actes.[77] Les gouvernements albertain et ontarien ont agi avec rapidité et fermeté, conformément à la théorie du choix rationnel, mais sans s'y référer explicitement.

On ne peut en dire autant du gouvernement canadien. Les Libéraux ont été portés au pouvoir en 1993 en promettant de réduire le déficit, non de le supprimer. Les efforts combinés du président du Conseil du Trésor Marcel Massé, du ministre des Finances Paul Martin et de cadres supérieurs de la fonction publique ont été à l'origine de l'Examen des programmes.[78] Des mesures fermes ont été prises par la suite, et le déficit était éliminé en cinq ans. Selon les chiffres publiés par le Fonds monétaire international, aucun autre pays du Groupe des Sept n'est parvenu à éliminer le déficit et à réduire la pro-

portion de la dette publique nette par rapport au produit intérieur brut avec un tel succès.[79] Toutefois, alors que les coupures en Alberta et en Ontario ont été évidentes pour tous, elles ne le furent pas autant au palier fédéral. Les principales compressions ont été enregistrées dans les paiements de transfert aux provinces; les prestations de bien-être social et les subventions aux agriculteurs ont été désindexées; et le gouvernement s'est retiré du financement de l'assurance-chômage (AC). Le montant et la durée des prestations d'AC ont été réduits; le nombre de chômeurs admissibles aux prestations est passé de 83 % en 1989 à 42 % en 1997.[80] L'État providence des années 1980 a fait place à l'État mesquin des années 1990.[81] Contrairement à l'Alberta et à l'Ontario, le fédéral n'a pas procédé à de vastes consultations mais, en pratique, les trois gouvernements ont montré l'État sous son jour le plus régalien. Les provinces, les municipalités, les commissions scolaires et les établissements de santé étaient informés des décisions prises unilatéralement, et aucune velléité de partenariat ne parvenait à dissimuler leur état de subordination. Les ententes de partenariats se limitaient au menu fretin. Les régimes de type parlementaire britannique disposent de tels pouvoirs, mais aux États-Unis, chaque mesure financière que veut prendre l'exécutif doit faire l'objet d'une négociation entre le président et les deux chambres du Congrès.

Il existe des similitudes dans la façon dont les trois gouvernements ont effectué les coupures. Le ministère des Finances a établi des objectifs cibles et a surveillé étroitement la conformité à ces objectifs. Parallèlement, on a demandé aux fonctionnaires et aux agences décentralisées de proposer les changements qui s'imposaient. Edmonton et Ottawa ont soumis à leurs ministères une liste de questions très semblables. Par exemple, on peut lire sur la liste albertaine : « Le programme/service est-il d'une nécessité primordiale? Le service fournit-il un bien collectif ou d'intérêt commun? Pourrait-il être aboli? Dans la négative, quel niveau de financement et de service faut-il offrir et comment? ».[82] Ce qui est extraordinaire avec l'Examen des programmes, c'est qu'on a demandé aux fonctionnaires de répondre à des questions de nature politique sur les dépenses publiques et sur la délégation du pouvoir de dépenser.[83] Peter Aucoin ajoute : « Il est difficile d'imaginer comment, dans les années 1990, l'un ou l'autre des trois autres régimes parlementaires de type britannique aurait pu accomplir un tel exercice, sous l'étroite dépendance de la fonction publique chargée de gérer d'importants changements stratégiques ».[84]

Outre les compressions budgétaires et l'élimination de la dette, l'autre modification durable, en matière de gestion des ressources financières, a été la gestion axée sur les résultats. À ce chapitre, les provinces, à commencer par l'Alberta en 1993, ont tracé la voie.[85] Selon Evan Potter, ce mode de gestion est lié au profond changement qui a vu le Conseil du Trésor agir comme conseil de gestion plutôt que comme contrôleur en chef.[86] Le Conseil du Trésor est désormais à l'origine de la planification stratégique, de l'élaboration des politiques et de l'établissement des normes. Les ministères doivent s'auto-discipliner, sous la supervision du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Les normes font partie de la planification stratégique.[87] Le SCT n'applique plus indifféremment des règles universelles, mais bien des règles sur mesure en fonction du ministère concerné.[88] Cette tendance est présente depuis l'introduction de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) au début des années 1970. Aucune définition standard de programme n'était imposée aux ministères, chacun adaptant le modèle en fonction de ses besoins. Le même principe s'appliquait à l'évaluation des programmes. Ces changements représentent une dilution importante de la dimension bureaucratique inhérente à toute administration publique.

Ce nouveau rôle du Conseil du Trésor a donné

lieu à la production d'un intéressant rapport annuel sur la performance du Canada, qui utilise dix-neuf indicateurs sociaux. On se serait attendu dans le passé à ce que Statistique Canada soit responsable d'un tel rapport; le fait qu'il relève du Conseil de gestion du gouvernement témoigne de la volonté de cet organisme de rendre compte des résultats obtenus. Toutefois, comme nous l'avons déjà signalé plus haut, le dépôt de tels rapports au Parlement n'a pas produit beaucoup d'impact sur ses membres.[89]

Le Canada jouit d'une excellente réputation pour son faible niveau de corruption. Selon l'indice publié chaque année par Transparency International, nous nous classons invariablement parmi les dix pays les moins corrompus, sur un total de quelque 90.[90] Cependant, quelques scandales récents s'expliquent par l'effet combiné de la compression des effectifs, de l'assouplissement des règlements régissant la passation de contrats au nom de la flexibilité managériale, et de l'éternelle tentation pour les partis au pouvoir de récompenser les amis du régime.[91]

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

En ce qui a trait à la gestion des ressources humaines, en dépit de l'affirmation de Jocelyne Bourgon selon laquelle nous n'avons pas de fonction publique de carrière, l'étude publiée par la Commission de la fonction publique sur la planification de la relève indique clairement que c'était le cas.[92] Il est vrai que seuls le ministère des Affaires étrangères et l'armée se sont inspirés des bureaucraties européenne et japonaise à cet égard, mais de nombreux fonctionnaires y ont fait carrière, et la plupart des sous-ministres viennent de leurs rangs.[93] Au cours des dernières années, dans l'ensemble de la fonction publique, le pourcentage des employés nommés pour une période indéterminée ou des employés permanents est d'environ 80 %, mais ce chiffre tend à décroître.[94] Cependant, il y a une longue tradition de recrutement à l'extérieur pour les hauts fonctionnaires. Ce phénomène s'explique notamment par la méthode américaine de classification des postes adoptée après la Première Guerre mondiale. Comme le signale la Commission Gordon de 1946, ce type de classification dresse de nombreux obstacles dans le cheminement professionnel des fonctionnaires compétents : « Quelque chose ne va pas dans la gestion de ce qu'on voulait être une fonction publique de carrière ».[95]

Ces préoccupations sont de nouveau à l'ordre du jour dans le contexte de la réduction des effectifs et du départ imminent à la retraite d'un nombre important de hauts fonctionnaires (soit 41 % des cadres supérieurs au cours des dix prochaines années).[96] La restructuration et la compression des effectifs ont eu un effet néfaste dans tous les rangs, créant une « crise tranquille ».[97] Il est difficile de déterminer précisément la nature et la gravité de cette crise. Tant l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada (APEX) que les principaux syndicats auxquels sont affiliés les fonctionnaires fédéraux se sont dits préoccupés par le moral de leurs membres.[98] Christian Rouillard a trouvé peu de signes du « syndrome du survivant » parmi les fonctionnaires fédéraux au Québec, même si le tiers d'entre eux ont fait état de stress et de fatigue.[99] Les sondages de 1999 et de 2002 auprès des fonctionnaires fédéraux indiquent des niveaux étonnants de satisfaction au travail (plus de 80 %) et de fierté d'appartenir à un service donné. En 2002, environ les trois quarts des personnes interrogées étaient satisfaites de leur cheminement de carrière, mais 50 % ne croyaient pas être classées équitablement, et un tiers considéraient injuste la procédure de sélection. Cependant, si crise il y a, ce chiffre en témoigne : près de la moitié des répondants jugent que la qualité du travail a diminué, car ils doivent accomplir les mêmes tâches avec moins de ressources. Seulement un quart indique subir des pressions pour travailler au-delà des heures normales. Il

s'agit probablement de postes de niveau supérieur; dans son étude portant sur « dix emplois exigeants » dans la fonction publique fédérale, Peter Larsen conclut que les longues heures de travail n'ont rien d'extraordinaire, et ce, depuis longtemps.[100] Moins de la moitié des répondants aux deux sondages affirment avoir leur mot à dire dans les décisions ou les mesures les concernant, et que leurs syndicats sont consultés sur les problèmes liés au milieu de travail.

L'initiative La Relève, lancée en 1997 par la greffière du Conseil privé en collaboration avec les sous-ministres, a ramené la question des ressources humaines sur le devant de la scène. Les deux titulaires suivants ont continué à mettre l'accent sur la nécessité d'une réforme en vue de former une fonction publique de carrière.[101] L'approche actuelle semble ambivalente. En vertu de La Relève et du Réseau du leadership, les individus sont responsables de leur avancement professionnel,[102] mais ils sont gérés comme une ressource corporative,[103] et l'objectif visé est une « fonction publique unifiée ».[104] Les efforts visent la culture individuelle et la culture organisationnelle. Comme ce fut le cas avec Fonction publique 2000, les activités récentes sont plutôt élitistes, et il est difficile d'y trouver des références aux syndicats du secteur public.

Selon une étude publiée en 2002 par la CFP, il y a suffisamment de personnes pour assurer une continuité au niveau de la direction, en dépit des nombreux départs imminents. Environ les trois quarts des personnes interrogées se disaient intéressées par une carrière de cadre supérieur, les femmes davantage que les hommes, et les minorités visibles davantage que les autres.[105] Le problème en est donc un de formation adéquate et de gestion de carrière en vue de préparer les candidats prometteurs.

La réponse aux problèmes de moral, de relève et de renouvellement dans la fonction publique se trouve dans l'adoption en 2000 d'une politique d'apprentissage continu.[106] Cette politique, qui combine formation, promotion rapide, mentorat et affectations de perfectionnement, s'intègre aux pratiques de gestion ministérielles. Elle vise aussi à promouvoir l'intégration et l'avancement des femmes et des groupes minoritaires que ciblent les programmes d'équité d'emploi. L'idée d'une « organisation axée sur l'apprentissage continu » susceptible d'assurer le perfectionnement des ressources humaines ne se limite pas à certaines techniques de gestion du personnel; c'est également une stratégie axée sur la réforme de la fonction publique, où des fonctionnaires professionnels travaillent en collaboration avec les leaders politiques.[107] Il y a donc des implications politiques, notamment en vue de rassurer les représentants élus et d'offrir une solution pratique de rechange aux stratégies de politisation et de démembrement de la fonction publique ou de privatisation des services qui ont été adoptées ailleurs.

En vertu de cette nouvelle politique, le gouvernement s'engage à créer, pour 2004, un programme d'apprentissage personnel pour tous les employés permanents, et à leur donner la chance de le suivre, « sous réserve des besoins opérationnels de leur organisation ».[108] Ils ont du pain sur la planche. Dans les deux sondages auprès des employés, un tiers des répondants ont confié qu'ils hésiteraient à demander une « occasion de développement », et 41 % de ceux qui l'avaient fait avaient essuyé un refus. La notion d'organisation axée sur l'apprentissage continue soulève une autre question : qu'en est-il de l'apprentissage quand l'apprenant monte en grade ou est muté? Envisagée sous cet angle, la notion semble être strictement individuelle, alors que la mobilité est essentielle à la culture collective de l'ensemble des fonctionnaires. Dans le cadre des groupes de travail du Centre canadien de gestion (CCG) sur les services communs, en 2001–2002, des témoins des services de bibliothèque et d'archives se sont dits préoccupés du peu d'intérêt manifesté pour préserver des dossiers qui permettraient de se documenter dans l'avenir sur les résultats d'un tel apprentissage.

Depuis sa création en 1988, le CCG a su s'établir comme étant une source d'expertise sur la gestion publique, en dépit du fait qu'il a été lui-même victime de la rationalisation. Aux termes de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, le Centre est devenu l'École de la fonction publique du Canada (EFPC) et a hérité des activités de formation traditionnellement assumées par la Commission de la fonction publique. Reste à déterminer si l'analogie appropriée en l'occurrence est celle du guichet unique, de la concurrence ou de l'étude de marché. Quoi qu'il en soit, on vise à maintenir des programmes ministériels de formation rigoureux.

Sous le régime parlementaire de type britannique, l'attribution des compétences en matière de gestion du personnel représente un élément important, dont on essaie de maintenir la cohésion et l'obligation de rendre compte.[109] Au Canada, cette tendance existe depuis vingt-cinq ans, mais un nouveau pas a été franchi lorsque, en vertu de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* de 2003, de nouveaux pouvoirs en matière de dotation en personnel ont été attribués aux sous-ministres. Cette attribution va de pair avec l'érosion du système de nomination au mérite. Désormais, le responsable du recrutement n'aura qu'à déterminer si le candidat satisfait aux compétences exigées, et non s'il s'agit du meilleur candidat pour le poste en question. Nous sommes en voie de passer d'un système de concours à un système d'examen d'admission. Selon une étude comparative réalisée en 1992 par le Merit System Protection Board des États-Unis, les gestionnaires canadiens ont déjà plus de prise sur les nominations et la réduction des effectifs que leurs homologues américains.[110] Même alors, les six mois nécessaires en moyenne pour doter un poste vacant sont jugés inacceptables à une époque où les besoins de recrutement sont urgents.[111] Si l'on abandonne la stricte règle du concours, il sera sans doute de plus en plus difficile de faire appel d'une nomination. Ce n'est peut-être là qu'un changement marginal de plus, mais qui nous éloigne de l'ancien régime de nomination au mérite, et cette étape importante est passée inaperçue à l'extérieur d'Ottawa.

Pour assurer la cohésion du système et obliger les responsables à rendre compte de leur action, deux types de solutions ont été envisagées. D'abord, la gestion axée sur les résultats s'étend désormais à l'administration du personnel; les gestionnaires devront donc, là aussi, rendre compte des résultats atteints, et non seulement respecter les règles. Ensuite, on table de plus en plus sur les codes de déontologie rédigés à l'intention des fonctionnaires.[112] Selon V.S. Wilson et ses co-auteurs, l'éthique ne s'enseigne pas au même titre qu'une compétence ou qu'une technique, d'où l'importance d'un code déontolo-gique.[113] Le Royaume-Uni a opté pour un code de la fonction publique, et ce règlement de gestion fait partie des conditions d'emploi. De son côté, l'Australie a inclus dans sa loi sur la fonction publique à la fois un énoncé de valeurs et un code de déontologie. Pour sa part, en 2003, le Canada a adopté la solution suivante : rassembler dans un code un certain nombre de textes distincts et y ajouter des énoncés de valeurs qui tiennent compte du Rapport Tait sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique.

En dépit d'un certain relâchement attribuable à la réduction des effectifs, la politique canadienne en matière des langues officielles reste un franc succès, mais un succès formel. En pratique, la compréhension et l'usage des deux langues officielles laissent à désirer.[114] Les deux sondages auprès des employés mentionnés plus haut indiquent qu'un très fort pourcentage des personnes interrogées se sentent libres d'utiliser la langue de leur choix en présence de leur supérieur ou dans une réunion, et disent avoir accès aux documents de travail, y compris les logiciels, dans la langue de leur choix. Toutefois, si l'on présume que peu de fonctionnaires anglo-

phones rencontrent des difficultés de cet ordre, le fait qu'entre dix et quinze pour cent des répondants ne sont pas d'accord avec ces énoncés indique qu'entre le tiers et la moitié des trente pour cent de fonctionnaires francophones que compte l'effectif ont toujours des problèmes à cet égard. Si l'on considère que l'attention portée à un problème témoigne de son importance dans une organisation, la politique sur les langues officielles occupe un rang élevé parmi les valeurs reconnues dans la fonction publique canadienne. Nous recueillons plus de données statistiques sur le sujet que n'importe quel autre pays.[115]

Dans un autre domaine, l'égalité des chances s'est récemment hissée au rang des grandes priorités, allant même jusqu'à supplanter la primauté du principe du mérite.[116] Si l'on tient compte du nombre de candidats disponibles, les autochtones, les femmes et les personnes handicapées étaient légèrement surreprésentés dans la fonction publique fédérale en 2000, tandis que les minorités visibles restaient largement sous-représentées.[117] Des progrès considérables ont été réalisés si l'on compare avec les statistiques de 1993, et le bilan est nettement supérieur à celui du secteur privé, toutes catégories confondues. C'est de toute évidence un domaine où les tribunaux ont interprété la Charte des droits de manière à forcer la main aux gouvernements. Dans une affaire dont elle a été saisie en 1987 (Action–travail femmes c. CN Railway), la Cour suprême confirma le jugement autorisant le recours aux quotas pour remédier à une situation de discrimination. En 1998, le gouvernement fédéral se rendit au jugement de la Cour fédérale du Canada en vertu duquel quelque 230 000 employées, anciennes et actuelles, étaient admissibles à une compensation d'environ 3,6 milliards de dollars pour rémunération inéquitable dans le passé.

Il existe de toute évidence un soutien parmi les dirigeants politiques pour une représentation égalitaire, d'une forme ou d'un autre, au sein des sous-ministres. Outre la représentation linguistique, Bourgault considère comme un trait typiquement canadien le nombre de femmes sous-ministres. De plus, les origines sociales de cette catégorie de hauts fonctionnaires sont plus égalitaires au Canada que dans la plupart des pays appartenant à un groupe comparable.[118]

Il est vrai qu'on assiste à des innovations importantes en matière de dotation en personnel et de formation, mais les préoccupations qui continuent de se manifester en ce qui a trait à la gestion des ressources humaines remontent loin dans le passé. David Zussman a compté non moins d'une trentaine de rapports d'envergure sur le sujet depuis les réformes institutionnelles entreprises en 1967.[119]

DIVERSIFICATION DES MODES DE PRESTATION DES SERVICES

Le Canada a souscrit avec enthousiasme au principe de la diversification en ce qui a trait aux modes de prestation des services. Même si nous n'avons pas toujours appliqué ce principe avec une détermination inébranlable, nous avons néanmoins adopté les organismes de service spéciaux (OSS) et, plus récemment, les agences constituées en vertu d'une loi, les partenariats, l'impartition, les technologies de l'information et les guichets uniques.[120] Les autorités se sont fermement engagées à renouveler les technologies de l'information, ce qui a facilité plusieurs innovations.[121] À ce chapitre, le Canada est reconnu comme un chef de file parmi les pays développés. Le projet « Gouvernement en direct » (GED) du gouvernement fédéral vise à offrir en ligne, d'ici 2005, 130 services fournis par trente ministères et organismes. Neuf services étaient déjà accessibles en 2001, et 31 en 2002.[122]

Les chiffres générés par ces nouveaux modes de prestation sont stupéfiants. Par exemple, Cynthia Alexander rapporte qu'en 1997, 100 millions de

paiements au Receveur général du Canada, soit la moitié du total annuel, ont été exécutés par voie électronique.[123] La même année, le site Web Strategis d'Industrie Canada recevait 200 000 visites par jour et 160 000 fonctionnaires fédéraux étaient liés par courriel interne. Quelle est l'incidence de ces innovations sur le modèle canadien d'administration publique? Dans la mesure où les technologies de l'information permettent d'améliorer la prestation des services et de réaliser des économies importantes, elles viennent à l'appui de l'État fédéral à un moment difficile. De l'avis de Ignace Snellen, ce type de réforme n'en est qu'à ses débuts.[124] On peut s'attendre à des changements tels que les notions traditionnelles d'administration publique et de décentralisation sont appelées à être remises en question. L'exécution des programmes gagnera en transparence, mais la coordination des banques de données est une menace à la protection des renseignements personnels. Selon Borins et Snellen, de nombreux employés des points de service perdront leur emploi, mais Borins croit que des postes intéressants seront créés aux niveaux hiérarchiques supérieurs.[125] Le « gouvernement en direct » renforcera considérablement la coordination horizontale, les guichets uniques et les comptoirs de service exigeant une grande coordination en amont, pour assurer une prestation intégrée et sans discontinuité des services.

Les nouvelles ententes de collaboration mettent à l'épreuve la responsabilité politique et administrative. Conformément à ces ententes, les fonctionnaires travailleront moins dans l'anonymat qu'auparavant. Le Vérificateur général écrivait en 1999 que les nouvelles ententes de collaboration mettent la responsabilité ministérielle en danger.[126] Certains problèmes seront résolus avec le temps et l'expérience. En 1999, « des dix ententes examinées au cours de la vérification, aucune n'avait prévu quelles mesures prendre en cas d'inexécution d'un engagement. Une seule prévoyait les conditions en vertu desquelles un contrat pouvait être résilié ».[127] D'autres impliquent une responsabilité partagée, où l'une des parties rend des comptes aux ministres et aux assemblées législatives, et l'autre partie est responsable devant d'autres leaders politiques, la direction et les actionnaires d'une entreprise, ou devant les gestionnaires et les membres d'organismes sans but lucratif.

L'importance actuellement accordée à la gouvernance accentue une autre tendance présente depuis longtemps dans la vie politique canadienne, à savoir la dépendance d'organismes sociaux pour réaliser certains objectifs de l'État. Selon Ian Brodie, le Programme de contestation judiciaire, depuis sa création en 1978, a permis à des associations sans but lucratif, actives dans les domaines des droits linguistiques et des droits de la personne, de contester devant les tribunaux des lois et des décisions administratives, ce qu'elles n'auraient pu faire auparavant.[128] Un bon exemple est le Fonds d'action et d'éducation juridiques (mieux connu par son acronyme anglais LEAF) qui, selon Brodie, représente « l'État en guerre contre lui-même devant les tribunaux », « certains pouvoirs publics enrôlant des segments de la société pour aller se battre contre d'autres pouvoirs publics ».[129]

L'aide aux organismes bénévoles, qui a failli tomber sous le couperet de l'Examen des programmes, est fondée sur de nouvelles assises depuis quelque temps. En effet, l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC), mise sur pied en 2000, donnait suite aux recommandations d'une table ronde conjointe créée en 1999. L'affectation initiale de 95 millions de dollars représentait « plus d'argent que jamais auparavant, à un niveau sectoriel, pour le renforcement des capacités ».[130] Autres innovations intéressantes : la création, au sein du Bureau du Conseil privé, du Groupe de travail sur le secteur bénévole chargé d'organiser une série de tables de concertation conjointe, de même que la mise en place d'une Commission du secteur bénévole, formée de représentants du milieu concerné, en vue de superviser et d'appuyer les organismes

bénévoles. Cela représente une « initiative unique et audacieuse ».[131]

AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DES AUTOCHTONES

S'il est un domaine où le Canada semble faire figure de pionnier, c'est bien celui de l'autonomie gouvernementale au profit des communautés autochtones.[132] Selon Peter Clancy, plutôt que de créer, à l'instar des États-Unis, une commission indépendante chargée d'examiner les revendications territoriales des premières nations, le fait de « confier à un ministère à clientèle [ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien] la négociation portant sur les revendications autochtones indique que les valeurs privilégiées par Ottawa sont la prudence, le gradualisme et la stabilité par opposition à l'innovation, l'intervention systématique et le changement mobilisateur ».[133] De même, le gouvernement fédéral a mis beaucoup de temps avant de traiter la population autochtone, non comme un groupe d'individus dans le besoin, mais comme les membres de communautés dignes d'une reconnaissance collective. Les premières percées sont donc relativement récentes : les premiers règlements globaux avec les Indiens du Yukon ont eu lieu en 1995, un traité a été conclu avec les Nishgas en 1998, le Nunavut a été créé en 1999.

Conformément à la description que fait Graham White de la situation dans le Nord, nous sommes donc en présence d'un nouvel ordre de gouvernement qui résulte des accords conclus avec les Autochtones.[134] En effet, outre les niveaux fédéral, provincial/territorial et municipal, il existe désormais en Colombie-Britannique, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest des gouvernements autochtones autonomes, possédant une constitution et une citoyenneté distincte. Ce n'est pas le cas du Nunavut où les Inuits, qui représentent 85 % de la population, dominent la scène politique sans avoir besoin d'institutions propres. Ainsi, le Nunavut et le Nunavik, dans le nord du Québec, jouissent d'une autonomie gouvernementale fondée sur des communautés politiques ouvertes (tous les résidents ayant droit de vote), tandis que les autres communautés sont fermées. Même alors, les modalités d'administration des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavik diffèrent de celles des provinces ou du fédéral. Il n'y a pas de partis politiques, le premier ministre et les ministres sont élus par les membres du corps législatif, et le consensus est le mode privilégié de gouvernement. En outre, les débats parlementaires sont beaucoup plus valorisés que dans les assemblées du Sud. Si l'on ajoute une grande variété de commissions responsables de la gestion du territoire, de l'environnement et de la faune, où siègent des représentants des premières nations, des provinces, des territoires et du gouvernement fédéral, l'on se retrouve avec une impressionnante mosaïque d'institutions qui se chevauchent.

En général, les lois fédérales, provinciales et territoriales établissent les paramètres auxquels sont soumises les ententes d'autonomie gouvernementale et les commissions de cogestion; en pratique, toutefois, il existe une grande variété de normes et des critères. Au Nunavut, deux autres innovations sont dignes de mention : le savoir traditionnel inuit (ou IQ : *Inuit qaujimajatuqangit*) doit guider les grandes orientations; et l'inuktitut est la langue officielle.[135] À l'heure actuelle, l'objectif d'une fonction publique représentative est loin d'être atteint. Selon les chiffres publiés en 2002 par le ministère des Ressources humaines du Nunavut, les Inuits occupent 41 % des postes dont ils devraient normalement être titulaires, et seulement 20 % des postes de cadres ou de professionnels.

Encore une fois, si l'importance accordée à certains enjeux se mesure à l'attention qu'on leur donne, on constate qu'une quantité considérable de ressources est consacrée aux négociations qui se poursuivent dans les provinces et les territoires. Même si la prudence et le gradualisme qui prévalent

au sein du ministère des Affaires indiennes et du Nord ont pu retarder l'issue heureuse de nombreuses négociations, les intervenants au dossier ont récemment fait preuve d'un grand pragmatisme. Les solutions retenues choquent certains observateurs, qui s'opposent à ce que des groupes soient soustraits à l'application de la Constitution. Ces solutions sont révélatrices d'un État post-moderne et post-rationaliste. Du même souffle, comme le signale Graham White, elles témoignent de la souplesse des principes et des institutions parlementaires de type britannique.[136]

Esquisse d'un modèle canadien d'administration publique?

Dans le *Cinquième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Jocelyne Bourgon énumère les caractéristiques suivantes, propres au modèle canadien de réforme de la fonction publique :

1. la reconnaissance que les institutions gouvernementales sont essentielles à la prospérité de la société, que « moins » n'est pas synonyme de « mieux », tout en admettant l'importance d'un gouvernement abordable;
2. la conviction que la réforme du secteur public débute par un examen du rôle que le gouvernement sera appelé à jouer dans l'avenir, que ce rôle doit en être un de leader ou de catalyseur, et que le gouvernement doit établir des partenariats, créer des alliances avec d'autres organismes publics, privés ou sans but lucratif;
3. le refus que soient séparées, par principe, l'élaboration des politiques et la prestation des services; les deux fonctions sont jugées essentielles à une bonne performance du gouvernement;
4. la reconnaissance de « l'importance de se doter d'une fonction publique performante, professionnelle et non partisane »;
5. la conviction que tant les élus que les fonctionnaires doivent faire preuve de leadership.[137]

Voici un modèle qui repose sur des convictions et des préférences, dont on peut vérifier le bien-fondé en pratique. À partir de la documentation recensée sur le sujet, nous pouvons confirmer que plusieurs de ces idées ont une application pratique car, entre autres, nos leaders politiques ont généralement travaillé en collaboration avec les fonctionnaires pour mener la réforme à bonne fin. Ils ne sont pas persuadés que les pratiques en vigueur dans le secteur privé sont, par définition, supérieures. De plus, ce modèle est conforme à l'une de nos conditions, à savoir que tout modèle d'administration publique doit tenir compte du contexte politique. Comme notre étude portait sur un sujet plus vaste, c'est-à-dire l'administration publique canadienne, que faut-il ajouter ou retrancher à ce modèle pour qu'il puisse s'appliquer à l'objet de notre recherche? Nous répondons à cette question en deux étapes : d'abord, nous comparons ce que nous avons observé avec le modèle bureaucratique; ensuite, nous proposons un modèle simple qui, souhaitons-le, a l'élégance et la concision de celui décrit par Mme Bourgon.

Dans le Tableau 1, nous comparons le modèle wébérien, tel qu'il ressort des écrits de Max Weber, et le modèle canadien d'administration publique, établi conformément aux éléments précédemment déterminés. Les quatre caractéristiques principales ont été modifiées suite aux changements récents, mais aucune n'a été complètement éliminée. En ce qui a trait à la permanence, nous avons toujours une fonction publique de carrière, que nous cherchons à améliorer en vue d'assurer une relève de qualité. Les dispositions relatives aux conflits d'intérêts continuent de séparer la vie professionnelle de la vie privée,

Tableau 1. Comparaison du modèle wébérien et du modèle canadien d'administration publique (2003)

Modèle wébérien	Modèle canadien d'administration publique (2003)
Permanence – fonction publique de carrière – séparation entre la vie privée et la vie professionnelle – continuité	Permanence – intérêt manifesté pour la fonction publique de carrière – séparation, mais conclusion de partenariats – réformes administratives modérées, séparation incomplète entre le politique et l'administratif – innovation, créativité, perte de mémoire institutionnelle
Hiérarchie – règlements et discipline – secret et devoir de réserve	Hiérarchie – direction politique assurée – délégation de compétences, mais préoccupations d'ensemble – reddition de comptes à l'interne, à l'externe, lors de crises – secret et devoir de réserve, mais droit d'accès à l'information et droits politiques
Anonymat et universalité – objectivité et impartialité	Anonymat et universalité – objectivité et impartialité, mais existence de partenariats – attention portée aux droits des groupes (langues, équité, revendications des Autochtones)
Rationalité – spécialisation – légalité	Rationalité – spécialisation – intérêt croissant pour la gestion horizontale – légalité en hausse avec la Charte; en baisse avec les partenariats – reddition de comptes fondée sur les résultats – satisfaction des clients/des citoyens

mais l'établissement de partenariats en estompe la distinction. On semble davantage intéressé à la créativité et à l'innovation qu'à la continuité, mais l'importance accordée à la modération des réformes implique qu'on préfère la continuité aux changements révolutionnaires, et qu'on reconnaît la nécessité de préserver la mémoire institutionnelle.

La hiérarchie est toujours respectée, la direction politique est assurée, et l'on s'attend à ce que toute attribution de compétences soit accompagnée des moyens nécessaires à leur exercice pour qu'on puisse rendre compte des résultats obtenus. L'accès élargi à l'information contribue à en réduire la confidentialité, mais ne justifie en aucune façon que les fonctionnaires divulguent des renseignements de leur propre initiative. On semble modérément satisfait de la responsabilisation à l'interne, mais quelques épisodes récents nous ont montré que la responsabilité externe (devant le Parlement) fonctionne surtout en temps de crise.

L'anonymat et l'universalité, sous formes d'objectivité et d'impartialité, figurent toujours parmi les qualités requises d'une fonction publique professionnelle. Cependant, les partenariats font une entorse au principe d'universalité, puisque le partenaire a une relation privilégiée avec l'administration. L'attribution de compétences contribue aussi à multiplier les normes et les critères qui s'appliquent.

Enfin, et surtout, la reconnaissance de droits collectifs en vertu de la Charte, l'accès à l'égalité, la législation linguistique et l'autonomie politique des Autochtones ont sérieusement remis en cause le principe d'universalité de l'État (à supposer qu'une telle chose ait jamais existé).

La rationalité est toujours un principe auquel on adhère, et se manifeste avant tout, de nos jours, dans la gestion fondée sur les résultats. La gestion centrée sur le citoyen a contribué à promouvoir la gestion horizontale, ce qui permet de contrer les effets préjudiciables de la division du travail. La spécialité à laquelle pensait Max Weber, à savoir le droit, grandement renforcée par l'adoption de la Charte des droits et libertés, est néanmoins sapée par l'existence de partenariats, qui sont plus pragmatiques en soi. Les tentatives diverses pour évaluer et accroître la satisfaction des clients, en l'occurrence les citoyens, affaiblissent également le poids de la loi dans nos administrations.

Le cumul de ces éléments nous permet-il de parler de « modèle canadien d'administration publique »? Est-il possible de tirer de ces observations un modèle aussi simple et concis que celui décrit par Mme Bourgon? Nous le croyons et nous aimerions en présenter les cinq principales caractéristiques :

1. D'après ce modèle, les conditions sont réunies pour l'exercice d'un *contrôle politique fort*. Cette caractéristique a toujours existé, mais elle est aggravée par la domination récente d'un seul parti, à savoir le parti libéral, la faiblesse de l'opposition et le manque d'expérience des élus. Les principaux freins à ce contrôle sont le régime fédéral, la Charte, les organismes parlementaires et l'opinion publique.
2. Le modèle se caractérise par un *solide cadre juridique*, étayé par la Charte et les tribunaux et, dans une certaine mesure, par des organismes de contrôle indépendants.
3. Une *fonction publique autonome et professionnelle* a fait la preuve qu'elle est en mesure de travailler avec les gouvernements de différents partis et de tendances idéologiques diverses. L'objectif central est de mettre en place une « organisation axée sur l'apprentissage continu » pour assurer sa survie et la poursuite de sa mission.
4. Les fonctionnaires et les leaders politiques partagent une tradition de *pragmatisme et de modération*, qui continue d'évoluer. Nous avons procédé à la compression des effectifs et appliqué les principes de la nouvelle gestion publique avec mesure, sans négliger les considérations politiques, tout en évitant de nous engager à fond dans des réformes radicales.
5. Le modèle manifeste une *forte tolérance de l'ambiguïté* comme en font foi les divers ordres de gouvernement et les allégeances multiples de nombre de citoyens. Cette tendance est actuellement renforcée par de nouvelles formes de gouvernance dans les territoires du Nord et par les ententes d'autonomie gouvernementale conclues avec plusieurs communautés autochtones.

Un tel modèle satisfait-il au critère d'adéquation à la réalité que nous avons évoqué au début? Retient-il l'essentiel sans s'attarder sur les aspects marginaux? C'est au lecteur d'en juger. Dans les commentaires suscités par une première version du présent document, les seuls points qui ont soulevé des doutes ont porté sur le pouvoir de gestion centrale exercé par le Conseil du Trésor, et sur l'application réelle de la gestion axée sur les résultats. Nous avons tenu compte de ces objections. Il est indéniable que le Conseil du Trésor a adopté une nouvelle position à titre de conseil de gestion, élaborant des plans stratégiques, donnant des conseils et exigeant des ministères qu'ils se disciplinent, mais il garde toujours le contrôle final, puisqu'il limite les dépenses publiques et que lorsque les délégations font problème (comme c'était le cas pour des systèmes

administratifs), il peut révoquer ces délégations ou insister pour que les ministères collaborent en vue de trouver en commun une solution. Par ailleurs, même si, dans la pratique, nous sommes loin d'un système rigoureux de gestion axée sur les résultats (observation conforme au modèle présenté ici), tous les documents officiels font état de cette philosophie de gestion, et les sous-ministres sont censés s'y soumettre conformément au nouveau Cadre de gestion et de responsabilisation.[138]

Même si nous avons tenté d'inclure dans ce modèle les pratiques novatrices adoptées à tous les niveaux, nous avons beaucoup insisté, par nécessité, sur ce qui se passe au sommet du système. Il nous a donc été impossible de couvrir adéquatement deux éléments périphériques, à savoir 1) les « hérésies structurelles », ou formes organisationnelles non ministérielles,[139] et 2) le milieu des fonctionnaires de première ligne, décrit de façon saisissante par Barbara Wake Carroll et David Siegel.[140]

S'il représente bien l'administration publique canadienne typique, en quoi ce modèle est-il original? Il est vrai que, si l'on compare nos réformes à ce qui s'est fait ailleurs, elles ont rarement été radicales; toutefois, les cinq caractéristiques retenues comportent des éléments originaux. Mentionnons notamment le pouvoir du premier ministre et des organismes centraux; la dépolitisation du processus de nomination des hauts fonctionnaires; l'importance accordée à l'apprentissage continu pour former une fonction publique professionnelle; la reconnaissance des droits collectifs des groupes minoritaires et des nations autochtones; la modération des leaders et de l'opinion publique. Dans l'ensemble, pour reprendre ce que nous disions au début de cette étude, l'addition de ces éléments distinctifs aboutit à un cas unique.

À l'image des Canadiens, les réformes administratives et les mesures de compression des effectifs ont somme toute été modérées. La seule exception est l'Examen des programmes, et même alors, notre réaction a été de nous inquiéter de la « crise tranquille » que vivait la fonction publique. Cette modération a ses bons et ses mauvais côtés. Si, à cause d'elle, nous ne nous donnons pas la chance de récolter les fruits de certaines réformes, comme la mise en place des organismes de services spéciaux, ou d'adopter une position globale sur des enjeux comme la négociation avec les Autochtones, cette modération suscitera des difficultés dues à la timidité de nos interventions. Selon Geneviève Bouchard et Barbara Wake Carroll, lorsqu'une politique de l'immigration manque de clarté, ce sont les fonctionnaires de première ligne qui décident des mesures à prendre.[141] Si, en revanche, notre modération découle d'une longue tradition conservatrice, à l'opposé de l'esprit révolutionnaire qui caractérise nos deux voisins du Sud, elle comporte des avantages, notamment pour la continuité du régime et l'appui qu'il reçoit de ses citoyens. Selon Peter Aucoin, c'est notre modération qui nous permettra de surfer sur la prochaine vague.[142]

En ce qui a trait à l'administration publique, nous espérons que le modèle décrit restera fondamentalement le même. Bien sûr, il continuera d'évoluer. Nous avons connu successivement une administration coloniale, puis une administration partisane (corollaire du gouvernement responsable), et une administration bureaucratique pendant les cinquante années qui ont suivi 1918, et enfin une administration de plus en plus hybride au sein de laquelle les fonctionnaires sont censés concilier les vertus bureaucratiques d'impartialité, de probité et de légalité avec les valeurs « managériales » d'efficience, d'efficacité, de flexibilité et d'innovation.[143] Nous sommes loin d'avoir poussé à la limite le modèle « managérial » et de traiter l'administration publique comme une entreprise, mais il nous est arrivé d'adopter cette perspective au point d'aboutir à des situations où règnent la confusion et l'ambiguïté. D'autres pays ont trouvé des solutions à quelques-uns de ces dilemmes (p. ex. les règles

régissant la responsabilité des secrétaires permanents devant le Parlement en Grande-Bretagne[11] ou la dynamique complètement différente des organismes autonomes en Suède). Toutefois, nous sommes aux prises avec un pays difficile à gouverner; la recherche constante du juste milieu témoigne de notre sagesse face à cette réalité.

Ce modèle pourra-t-il évoluer et s'adapter aux changements, ou opposera-t-il une résistance telle qu'il devra céder la place à un modèle nouveau? Personne ne peut répondre à cette question, car la réponse dépend de l'évolution de facteurs externes au cadre administratif. Par exemple, l'introduction d'un élément de représentation proportionnelle dans le système électoral stabilisera sans doute la représentation de base à la Chambre des communes, et consoiidera les relations entre les parlementaires et les fonctionnaires. Dans la mesure où le modèle rassure les politiciens et leur permet d'asseoir leur autorité sur les fonctionnaires, il offre des garanties d'évolution et non de changement radical.

NOTES DE FIN

1 Benoit Gauthier (éd.), *Recherche sociale* (Sillery : Les Presses de l'Université du Québec, 1986); Lucien Mehl, « Pour une cybernétique de l'administration », dans J.M. Auby et al., *Traité de science administrative* (Paris : Mouton, 1966), p. 786.

2 Karl Deutsch, *The Nerves of Government* (New York: Free Press, 1966), p. 10.

3 Norbert Wiener, *The Human Use of Human Beings: Cybernetics and Society* (New York: Discus, 1967).

4 Réjean Landry, « La simulation sur ordinateur », dans Gauthier, *Recherche sociale*, p. 423–24; Max Weber, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, Galaxy Books, 1958), p. 196–204; William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine, 1971); et Gérard Timsit, *Administrations et États : Étude comparée* (Paris : Presses Universitaires de France, 1987), p. 25.

5 Gilles Paquet, « Tectonic changes in Canadian governance », dans Leslie A. Pal (éd.), *How Ottawa Spends 1999–2000* (Don Mills, Ont. : Oxford University Press Canada, 1999), p. 87; O.P. Dwivedi et J.I. Gow, *From Bureaucracy to Public Management: The Administrative Culture of the Government of Canada* (Peterborough, Ont. : Broadview Press, 1999), p. 19–20.

6 Jocelyne Bourgon [Greffière du Conseil Privé], *Cinquième rapport annuel au Premier ministre sur la Fonction publique du Canada* (Ottawa : Bureau du Conseil Privé, 1998), p. 1.

7 Peter Aucoin, « Beyond the 'New' in Public Management Reform in Canada: Catching the Next Wave? », dans Christopher Dunn (éd.), *The Handbook of Canadian Public Administration* (Don Mills, Ont.: Oxford University Press Canada, 2002), p. 36–52.

8 Voir surtout Gérard Bergeron, *Fonctionnement de l'État* (Paris : Armand Colin, 1965); Gérard Bergeron, *La gouverne politique* (Paris et Québec : Mouton et Les Presses de l'Université Laval, 1977).

9 James Iain Gow, *Learning from Others: Administrative Innovations among Canadian Governments*, Monographies sur l'administration publique canadienne – N° 16 (Toronto : L'Institut d'administration publique du Canada et Centre canadien de gestion, 1994).

10 Barry Bozeman, « Theory, 'Wisdom' and Character of Knowledge in Public Management: A Critical Review of the Theory-Practice Linkage », dans Barry Bozeman (éd.), *Public Management: The State of the Art* (San Francisco : Jossey-Bass, 1993), p. 362.

11 Jacques Bourgault et Stéphane Dion, « Canadian senior civil servants and transitions of government: The Whitehall model as seen from Ottawa », *International Review of Administrative Science* 56, n° 1 (mars 1990), p. 149–69.

12 Kenneth Kernaghan, « East Block and Westminster: Conventions, Values and Public Service », dans Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*, p. 105.

13 R. MacGregor Dawson, *The Government of Canada* (Toronto : University of Toronto Press, 1952), pp. 22, 72, 169–73; Louis Borgeat et René [illegible]sault, *Traité de droit administratif* (2e éd.) (Québec : Les Presses de l'Université Laval, 1984), vol. 1, p. 398–402.

14 Daniel Mockle, « La réforme du statut juridique de l'administration fédérale : observations critiques sur les causes du blocage actuel », ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA 29, n° 2 (été 1986), p. 291.

15 Donald J. Savoie, *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics* (Toronto : University of Toronto Press, 1999); Jeffrey Simpson, *The Friendly Dictatorship* (Toronto : McClelland and Stewart, 2001); Herman Bakvis, « Prime minister and cabinet in Canada: An autocracy in need of reform? », *Revue d'études canadiennes* 35, n° 4 (hiver 2000–01), p. 60–79.

16 André Blais, Elizabeth Gidengil, Richard Nadeau et Neil Nevitte, *Anatomy of a Liberal Victory: Making Sense of the Vote in the 2000 Canadian Election* (Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 2002).

17 R.W. Whitaker, *The Government Party: Organizing and Financing the Liberal Party of Canada, 1930–1958* (Toronto : University of Toronto Press, 1977).

18 Dominique Clift, « Public Service Rivalry–Quebec vs. Ottawa », *Montreal Star* du 16 août 1975, p. B3; Marcel Adam, « Les fonctionnaires et le sens de l'État », *La Presse* (Montréal), du 14 août 1975, p. A4.

19 Bakvis, « Prime minister and cabinet in Canada », *Revue d'études canadiennes*.

20 S.L. Sutherland, « The Consequences of Electoral Volatility: Inexperienced Ministers, 1949–1990 », dans H. Bakvis (éd.), *Representation, Integration and Political Parties in Canada* (Toronto : Dundurn Press, 1991); David C. Docherty, « Parliamentarians and Government Accountability », dans M.W. Westmacott et H. Mellon (éds.), *Public Administration and Policy: Governing in Challenging Times* (Scarborough, Ont. : Prentice-Hall Canada, 1999), p. 38–52.

21 David Clark, « Neoliberalism and public service reform: Canada in comparative perspective », *Revue canadienne de science politique* 35, nº 4 (décembre 2002), p. 791.

22 Gérard Boismenu, « Systèmes de représentation des intérêts et configurations politiques : Les sociétés occidentales en perspective comparée », *Revue canadienne de science politique* 27, nº 2 (juin 1994), p. 309–43.

23 Alasdair Roberts, « Administrative discretion and the Access to Information Act: An 'internal law' on open government? », ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA 45, nº 2 (été 2002), p. 175–94.

24 Organisation de coopération et de développement économique [OCDE], *Perspectives économiques* (Paris : OCDE, 2002).

25 J.I. Gow et S.L. Sutherland, « Public Employment in Canada: Downsizing in a Multi-layered State », dans Hans-Ulrich Derlien et B. Guy Peters (éds.), *Comparative Public Services* (Northhampton, Mass. : Edward Elgar Publisher, à paraître), vol. 1.

26 Pew Research Centre, *Pew Global Attitudes Project: What the World Thinks in 2002* (Washington, D.C. : Pew Research Centre, 2002). Selon ce sondage (p. 27), « le Canada est le seul pays occidental où la majorité des personnes interrogées (56 %) se disent satisfaites ». Cette conclusion a été confirmée par un récent sondage du CRIC dont a fait état le *Globe and Mail* du 7 juin 2003, p. F7, selon lequel 67 % des répondants disaient avoir la « meilleure vie qui soit ».

27 Neil Nevitte, *The Decline of Deference* (Peterborough, Ont. : Broadview Press, 1996); Neil Nevitte, « Value Change and Reorientations in Citizen-State Relations », *Analyses de Politiques* 26, supplément 2 (août 2000), p. 73–94; Kenneth Kernaghan, *Rediscovering Public Service: Recognizing the Value of an Essential Institution* (Toronto: L'Institut d'administration publique du Canada, [2000]).

28 Maureen Mancuso, Michael Atkinson, André Blais, Ian Greene et Neil Nevitte, *A Question of Ethics: Canadians Speak Out* (Don Mills, Ont. : Oxford University Press Canada, 1998), p. 41; Susan J. Pharr et Robert Putnam (éds.), *Disaffected Democracies* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2000); et Ekos Research Associates Inc., « Perception publique du gouvernement et de la fonction publique ». Document préparé pour les Ateliers sur la fierté et la reconnaissance dans la fonction publique, 1999.

29 Ronald Inglehart, *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in Forty-Three Societies* (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1997), p. 335; Geert Hofstede, *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values* (Newbury Park, Calif. : Sage Publications, 1980), p. 214, 219.

30 Bakvis, « Prime minister and cabinet in Canada », *Revue d'études canadiennes*; Christopher Dunn, *The Institutionalized Cabinet: Governing in the Western Provinces* (Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 1995), p. 3.

31 Dunn, *The Institutionalized Cabinet*, p. 323.

32 Pour le Canada, voir Savoie, *Governing from the Centre*, p. 43–5.

33 Aucoin, « Beyond the 'New' in Public Management Reform in Canada », dans Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*, p. 41.

34 Clark, « Neoliberalism and public service reform », *Revue canadienne de science politique*; Evert Lindquist, « How Ottawa Plans: the Evolution of Strategic Planning », dans Leslie A. Pal (éd.), *How Ottawa Spends 2001–2002* (Don Mills, Ont. : Oxford University Press Canada, 2001), p. 61–94; Evan Potter, « Treasury Board as a Management Board: the Reinvention of a Central Agency », dans Leslie A. Pal (éd.), *How Ottawa Spends 2000–2001* (Don Mills, Ont. : Oxford University Press Canada, 2000), p. 94–129.

35 Curieusement, selon Bourgault, à mesure que les ministres du gouvernement Mulroney acquéraient de l'expérience et de l'assurance, ils étaient de plus en plus critiques dans l'évaluation qu'ils faisaient des sous-ministres à leur service. Jacques Bourgault, *The Satisfaction of Ministers with the Performance of their Deputy Ministers during the Mulroney Government Years* (Ottawa : Centre canadien de gestion, 1998), p. 22.

36 Donald J. Savoie (éd.), *Prendre le pouvoir : La gestion des transitions gouvernementale / Taking Power: Managing Government Transitions*. Monographies sur l'administration publique canadienne – Nº 14 (Toronto et Ottawa :

L'Institut d'administration publique du Canada et Centre canadien de gestion, 1993); Aucoin, « Beyond the 'New' in Public Management Reform in Canada », dans Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*.

37 Jacques Bourgault, *Le profil du sous-ministre du gouvernement du Canada* (Ottawa : Centre canadien de gestion, 2003), p. 28–33.

38 Jacques Bourgault et Stéphane Dion, « Governments come and go, but what of senior civil servants? », *Governance* 2, nº 2 (avril 1989), p. 124–51; Jacques Bourgault, Stéphane Dion et J. Lemay, « Creating a corporate culture: Lessons from the Canadian federal government », *Public Administration Review* 53, nº 1 (janvier/février 1993), p. 73–80; Peter Aucoin, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective* (Montreal : Institut de recherche en politiques publiques, 1995); et Aucoin, « Beyond the 'New' in Public Management Reform in Canada », dans Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*; *Jean-Guy Fleury, Performance Management Program in the Canadian Federal Public Service* (Paris : Organisation de coopération et de développement économique [PUMA/HRM], 2002).

39 Aucoin, *The New Public Management*, p. 79; S.L. Sutherland, « Responsible government and ministerial responsibility: Every reform is its own problem », *Revue canadienne de science politique* 24, nº 1 (mars 1991), p. 91–120.

40 S.L. Sutherland, « The evolution of program budget ideas in Canada: Does Parliament benefit from estimates reform? », ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA 33, nº 2 (été 1990), pp. 159–60; Paul G. Thomas, « Parliament and the Public Service », dans Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*, p. 364; Evert Lindquist, « Getting Results Right: Reforming Ottawa's Estimates », dans L. Pal (éd.), *How Ottawa Spends 1998–1999* (Don Mills, Ont. : Oxford University Press Canada, 1998), p. 173.

41 Barbara Wake Carroll et David J. Dewar, « Performance Management: Panacea or Fool's Gold », dans Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*, p. 418.

42 Daniel Cohn, « Creating crises and avoiding blame: The politics of public service reform and the new public management in Great Britain and the United States », *Administration and Society* 29, nº 5 (novembre 1997), p. 584–616.

43 Sutherland, « Responsible government and ministerial responsibility », *Revue canadienne de science politique*, p. 103.

44 Alasdair Roberts, « Worrying about misconduct: The control lobby and PS 2000 reforms », ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA 39, nº 4 (hiver 1996), p. 489–523; Bakvis, « Prime minister and cabinet in Canada: An autocracy in need of reform? », *Revue d'études canadiennes*.

45 S.L. Sutherland, « The Office of the Auditor General of Canada: The Results Trail ». Document présenté à la « Conference on the Officers of Parliament », conférence organisée par l'Université de la Saskatchewan, novembre 2001; Denis Saint-Martin, *Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective* (Oxford : Oxford University Press, 2000); et Denis Saint-Martin, « Managerialist advocate or 'control freak'? The Office of the Auditor General as a case of schizophrenia » (Montréal : Département de science politique, Université de Montréal, 2002).

46 Sutherland, « The evolution of program budget ideas in Canada », ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA, p. 160–64; Saint-Martin, « Managerialist advocate or 'control freak'? ».

47 Gow, *Learning from Others*.

48 David Zussman et Jak Jabes, *The Vertical Solitude: Managing in the Public Sector* (Halifax : Institut de recherche en politiques publiques, 1989).

49 Dwivedi et Gow, *From Bureaucracy to Public Management*.

50 J.S. Dupré (éd.), *Federalism and Policy Development: The Case of Adult Occupational Training in Ontario* (Toronto : University of Toronto Press, 1973); Rodney Haddow, « Canada's Experiment in Labour Market Neo-Corporatism: Institutional, Societal and Programmatic Constraints on Organizational Innovations ». Document rédigé pour la « Conference on Labour Market Polarization and Social Policy », organisée par Queen's University, Kingston, 27–28 janvier 1994; Magali Marc, « La pratique des chevauchements intergouvernementaux : analyse des relations entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux dans la formation de la main-d'œuvre au Québec et en Ontario » (Diss., Université de Montréal, 2000).

51 Gaston Cholette, *Au service du Québec* (Sillery : Éditions du Septentrion, 1994).

52 Jacques Bourgault (éd.), *Horizontalité et gestion publique* (Québec et Toronto : Les Presses de l'Université Laval et Institut d'administration publique du Canada, 2002).

53 Eleanor Glor, « Codes of conduct and generations of public servants », *Revue internationale des sciences administratives* 67, nº 3 (septembre 2001), p. 525–41.

54 Mancuso, Atkinson, Blais, Greene et Nevitte, *A Question of Ethics*.

55 Glor, « Codes of conduct and generations of public servants », *International Review of Administrative Science*.

56 Jacynthe Demers et J.I. Gow, « Gestion des ressources humaines et nouveau management public : opinions de gestionnaires francophones fédéraux et provinciaux au Québec », ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA 45, n° 4 (hiver 2002), p. 512–37.

57 Paquet, « Tectonic changes in Canadian governance », dans Pal, *How Ottawa Spends 1999–2000*, p. 76.

58 Clark, « Neoliberalism and public service reform », *Revue canadienne de science politique*, p. 791.

59 Cohn, « Creating crises and avoiding blame », *Administration and Society*, p. 611.

60 Ibid., p. 585.

61 Linda McQuaig, *Shooting the Hippo: Death by Deficit and Other Canadian Myths* (Toronto : Penguin, 1995). En 1995, la journaliste Linda McQuaig publiait un ouvrage qu'on qualifia d'écrit polémique de source douteuse. Elle est toutefois précise et convaincante dans le compte rendu qu'elle fait (p. 41–6) de la façon dont l'émission spéciale W5 sur la crise financière en Nouvelle-Zélande, diffusée sur la chaîne CTV avec le soutien de groupes favorables au monde des affaires, a été distribuée à tous les membres de l'Institut C.D. Howe, et sur la façon dont Moody's Investor Services a subi les pressions de la communauté financière canadienne pour reviser à la baisse la cote de crédit du gouvernement fédéral. En juin 1993, Moody's a dû émettre un communiqué spécial indiquant que le Canada ne connaissait pas de crise financière et que sa dette n'allait pas à la dérive. Voir aussi Kevin Taft, *Shredding the Public Interest: Ralph Klein and Twenty-five Years of One Party Government* (Edmonton : University of Alberta Press et Parkland Institute, 1997).

62 S.L. Sutherland, « The Al-Mashat affair: Administrative accountability in parliamentary institutions », ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA 34, n° 4 (hiver 1991), p. 573–603.

63 Aucoin, « Beyond the 'New' in Public Management Reform in Canada », dans Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*; Sandford Borins, « Transformation of the Public Sector: Canada in Comparative Perspective », Ibid., p. 3–17.

64 Alan Schick, « Micro-budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized democracies », *Public Administration Review* 48, n° 1 (janvier/février 1988), p. 532.

65 Michael Prince, « Canada's Public Finances Under Restraint: Has Ottawa Shrunk? », dans Robert Bernier et J.I. Gow (éds.), *Un État réduit? A Down-Sized State?* (Sillery : Les Presses de l'Université du Québec, 1994), p. 15–33.

66 William Stanbury, « Privatization by Federal and Provincial Governments in Canada: An Empirical Study », Ibid., p. 165–219; Richard Schultz, « Deregulation Canadian Style–State Reduction or Recasting? », Ibid., p. 129–47.

67 J.I. Gow, « Managing All Those Contracts: Beyond Current Capacity? », dans Mohamed Charih et Art Daniels (éds.), *Nouveau management public et administration publique au Canada / The New Public Management and Public Administration in Canada*. Monographies sur l'administration publique canadienne–N° 20 (Toronto et Québec : L'Institut d'administration publique du Canada et École nationale d'administration publique), p. 235–61.

68 Sandford Borins, *Innovating with Integrity: How Local Heroes Are Transforming American Government* (Washington, D.C. : Georgetown University Press, 1998); Borins, « Transformation of the Public Sector », dans Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*.

69 Anthony Cheung, « Understanding public sector reforms: Global trends and divers agendas », *Revue internationale des sciences administratives* 63, n° 4 (décembre 1997), p. 435–57.

70 Borins, « Transformation of the Public Sector », dans Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*.

71 Aucoin, « Beyond the 'New' in Public Management Reform in Canada », dans Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*, p. 44–6; Saint-Martin, *Building the New Managerialist State*; Donald J. Savoie, « Public Administration: A Profession Looking for a Home », dans L. Dobuzinski, M. Howlett et D. Laycock, *Policy Studies in Canada: the State of the Art* (Toronto : University of Toronto Press, 1996), pp. 123–46; J.E. Hodgetts, « Implicit Values in the Administration of Public Affairs », dans K. Kernaghan (éd.), *Canadian Public Administration: Discipline and Profession* (Toronto : Butterworths, 1983), p. 36–8.

72 Aucoin, « Beyond the 'New' in Public Management Reform in Canada », dans Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*.

73 S.L. Sutherland, « Biggest scandal in Canadian history: HRDC starts probity war », *Journal of Critical Perspective on Accounting* 14, n° 1–2 (janvier 2003), p. 187–224.

74 Gow, *Learning from Others*, p. 152–55.

75 Saint-Martin, *Building the New Managerialist State*, p. 162; Saint-Martin, « Managerialist advocate or 'control freak'? ».

76 Même si les dépenses fédérales ont lentement repris leur ascension depuis le plancher atteint en 1996–1997, le nombre d'employés diminue toujours. De mars 1995 à mars 2001, 70 259 emplois ont disparu sur un effectif de 225 619 fonctionnaires, soit une baisse de 31 %. Cette situation est attribuable à la création de l'Agence des douanes et du revenu du Canada et de partenariats (Parcs Canada, Agence canadienne d'inspection des aliments)

ou à des privatisation (Nav Canada) (Statistiques sur l'emploi dans la fonction publique fédérale, 2002). Canada, Conseil du Trésor, *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux* (Ottawa : Conseil du Trésor du Canada, 2002).

77 C.T. Bruce, R.D. Kneebone et K.T. McKenzie (éds.), *A Government Reinvented: A Study of Alberta's Deficit Elimination Program* (Don Mills, Ont. : Oxford University Press Canada, 1997); Robert Macdermid et Greig Albo, « Ontario: Divided Province, Growing Protests: Ontario Moves Right », dans Keith Brownsey et Michael Howlett (éds.), *The Provincial State in Canada: Politics in the Provinces and Territories* (Peterborough, Ont.: Broadview Press, 2001), p. 163–202.

78 Peter Aucoin et Donald Savoie (éds.), *Managing Strategic Change: Learning from Program Review* (Ottawa : Centre canadien de gestion, 1998).

79 Claude Picher, « Le spectaculaire revirement du Canada », *La Presse* (Montréal) du 26 avril 2003, p. E5.

80 Bob Russell, « From the Workhouse to Workfare: The Welfare State and Shifting Policy Terrains », dans M. Burke, C. Mooers et J. Shields, *Restructuring and Resistance: Canadian Public Policy in an Age of Global Capitalism* (Halifax : Fernwood, 2000), p. 26–49.

81 Michael Prince, « From Health and Welfare to Stealth and Farewell : Federal Social Policy 1980–2000 », dans Pal, *How Ottawa Spends 1999–2000*, p. 151–96.

82 R.D. Kneebone et K.J. McKenzie, « The Process Behind Institutional Reform in Alberta », dans Bruce, Kneebone et McKenzie, *A Government Reinvented*, p. 205.

83 Amelita Armit et Jacques Bourgault (éds.), *L'Heure des Choix difficiles : L'évaluation de l'Examen des programmes / Hard Choices or No Choices: Assessing Program Review*. Monographies sur l'administration publique canadienne–N° 17 (Toronto et Regina : L'Institut d'administration publique du Canada et Canadian Plains Research Center, 1996); Aucoin et Savoie, *Managing Strategic Change*.

84 Aucoin, « Beyond the 'New' in Public Management Reform in Canada », dans Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*, p. 43.

85 David Nauss, « Management Accountability and Political Development: How the Provinces Are Using Performance Information » (Ottawa : Conseil du Trésor du Canada–document de travail d'équipe, 1998).

86 Potter, « Treasury Board as a Management Board », dans Pal, *How Ottawa Spends 2000–2001*.

87 Lindquist, « How Ottawa Plans », dans Pal, *How Ottawa Spends 2001–2002*.

88 Potter, « Treasury Board as a Management Board », dans Pal, *How Ottawa Spends 2000–2001*, p. 108.

89 Sutherland, « The evolution of program budget ideas in Canada », ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA; Thomas, « Parliament and the Public Service », dans Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*; Carroll et Dewar, « Performance Management », Ibid.; Lindquist, « How Ottawa Plans », dans Pal, *How Ottawa Spends 2001–2002*.

90 J.I. Gow, « Avantages de l'approche socio-anthropologique dans l'étude de la corruption administrative », dans R. Landry (éd.), *La science politique au Québec : Hommage à Vincent Lemieux le dernier des maîtres fondateurs* (Québec : Les Presses de l'Université Laval 2003) p. 123–154.

91 Sutherland, « The Office of the Auditor General of Canada: The Results Trail »; Saint-Martin, « Managerialist advocate or 'control freak'? ».

92 Jocelyne Bourgon, « A Unified Public Service: Does It Matter? ». Document présenté à la conférence biennale de la CAPAM à Glasgow, 2002; Commission de la fonction publique du Canada, *Réexamen de la relève de la direction : planification du renouvellement de la fonction publique* (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2002).

93 Bourgault et Dion, « Governments come and go, but what of senior civil servants? », *Governance*; Bourgault, *Le profil du sous-ministre du gouvernement du Canada*.

94 J.I. Gow et François Simard, « Where old and new management meet: Temporary staff in the Canadian federal administration », *International Review of Administrative Science* 65, n° 1 (mars 1999), p. 71–86.

95 Gordon Commission cité par V.S. Wilson, Lloyd Stanford et O.P. Dwivedi, « From witchcraft to proposed twenty-first century reforms : The ongoing saga of training and development in Canadian government », *International Journal of Public Administration*, 27, n^{os} 3–4 (2004), p. 259–285.

96 Commission de la fonction publique du Canada, *Réexamen de la relève de la direction*.

97 Bourgon, *Cinquième rapport annuel au Premier ministre sur la Fonction publique du Canada*; Evert Lindquist (éd.), *Government Restructuring and Career Public Services in Canada*. Monographies sur l'administration publique canadienne – N° 23 (Toronto : L'Institut d'administration publique du Canada, 2000).

98 Dwivedi et Gow, *From Bureaucracy to Public Management*, p. 148–49.

99 Christian Rouillard, « Le syndrome du survivant et la fonction publique fédérale du Canada : une étude théorique à la lumière de la théorie critique et de la déconstruction derridienne » (Diss., Carleton University, 1999); Christian Rouillard, « Sur la reconduction de la continuité à travers la rupture : une analyse cri-

tique de La Relève », dans M. Charih et P. Tremblay (éds.), *Enjeux de l'administration publique* (Québec : École nationale d'administration publique, 2001), p. 215–38.

100 Peter Larsen, *Ten Tough Jobs* (Ottawa : Forum des politques publiques, 2002).

101 Wilson, Stanford et Dwivedi, « From witchcraft to proposed twenty-first century reforms », *International Journal of Public Administration*.

102 Bourgon, *Cinquième rapport annuel au Premier ministre sur la Fonction publique du Canada*; Bourgon, « A Unified Public Service: Does It Matter? » [document].

103 Aucoin, « Beyond the 'New' in Public Management Reform in Canada », dans Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*.

104 Rouillard, « Sur la reconduction de la continuité à travers la rupture », dans Charih et Tremblay, *Enjeux de l'administration publique*.

105 Commission de la fonction publique du Canada, *Réexamen de la relève de la direction*.

106 Wilson, Stanford et Dwivedi, « From witchcraft to proposed twenty-first century reforms », *International Journal of Public Administration*; Canada, Comité sur l'apprentissage et le développement [Jocelyne Bourgon, présidente], *La fonction publique : une organisation apprenante d'un océan à l'autre–Sur la voie de l'avenir* (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2000).

107 Peter Aucoin, « The Public Service as a Learning Organization: Maintaining the Momentum in Public Service Reform », dans Jane Jenson, Paul T. Thomas, Vincent Lemieux et Peter Aucoin, *Modernizing Governance* (Ottawa : Centre canadien de gestion, 2000).

108 Wilson, Stanford et Dwivedi, « From witchcraft to proposed twenty-first century reforms », *International Journal of Public Administration*, p. 272.

109 Kenneth Kernaghan, *International Comparison in Human Resource Management Reform* (Ottawa : Centre canadien de gestion, 2001).

110 United States Merit Systems Protection Board, *To Meet the Needs of Nations: Staffing the U.S. Civil Service and the Public Service of Canada* (Washington, D.C. : Merit Systems Protection Board, 1992).

111 David Zussman, « Public service renewal in Canada », *PA Times* 26, nº 3 (9 mars 2003).

112 Kernaghan, *International Comparison in Human Resource Management Reform*.

113 Wilson, Stanford et Dwivedi, « From witchcraft to proposed twenty-first century reforms », *International Journal of Public Administration*.

114 Commission de la fonction publique du Canada, *Réexamen de la relève de la direction*; Canada, Commissariat aux langues officielles *Rapport annuel 2001–2002* (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2002), p. 67–9.

115 Jean-Guy Prévost et Jean-Pierre Beaud, « Statistical inquiry and the management of linguistic plurality in Canada, Belgium and Switzerland », *Revue d'études canadiennes* 36, nº 4 (hiver 2002), p. 88–117.

116 Nan Weiner, « Workplace Equity: Human rights, Employment and Pay Equity », dans Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*; J.I. Gow et S.L. Sutherland, « Minority Representation: Language, Race and Ethnicity », dans Hans-Ulrich Derlien et B. Guy Peters, *Comparative Public Services* (Northhampton, Mass. : Edward Elgar Publisher, à paraître), vol. 2.

117 Weiner, « Workplace Equity », dans Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*, p. 511.

118 Bourgault, *Le profil du sous-ministre du gouvernement du Canada*, p. 61.

119 Zussman, « Public service renewal in Canada », *PA Times*.

120 Ibid.; Borins, « Transformation of the Public Sector », dans Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*; Susan Delacourt et Donald G. Lenihan, *Collaborative Government: Is There a Canadian Way?* Nouvelles Directions – Nº 6 (Toronto : L'Institut d'administration publique du Canada, 1999); Leslie Seidle (éd.), *Rethinking Government: Reform or Reinvention* (Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, 1993).

121 Cynthia J. Alexander, « Cents and Sensibility: the Emergence of e-government in Canada », dans Pal, *How Ottawa Spends 2000–2001*, pp. 185–209; Sandford Borins, « On the frontiers of electronic governance: A report on the United States and Canada », *International Review of Administrative Science* 68, nº 2 (juin 2002), p. 199–211; Ontario, Bureau de l'excellence et de l'innovation dans la fonction publique de l'Ontario, *Transformer la fonction publique à l'aube du XXIe siècle* (Toronto : Imprimeur de la Reine, 2000).

122 Gouvernement en direct (GED), *Rapport annuel 2003* (Ottawa : Conseil du Trésor du Canada, 2003).

123 Alexander, « Cents and Sensibility », dans Pal, *How Ottawa Spends 2000–2001*, p. 198.

124 Ignace Snellen, « Public Service in an Information Society », dans B. Guy Peters et Donald J. Savoie, *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service* (Montréal et Kingston, et Ottawa : McGill-Queen's University Press et Centre canadien de gestion, 2000), p. 209–43.

125 Borins, « On the frontiers of electronic governance », *International Review of Administrative Science*.

126 Canada, Bureau du Vérificateur général du Canada, *Rap-*

port du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes–septembre et novembre (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1999), chapitre 23.

127 Maria Barrados, John Mayne et Tom Wileman, « Accountability for collaborative program delivery arrangements in Canada's federal government. Some consequences of sharing the business of government », *International Review of Administrative Science* 66, n° 3 (septembre 2000), p. 507.

128 Ian Brodie, « Interest group litigation and the embedded state: Canada's Court Challenge Program », *Revue canadienne de science politique* 34, n° 2 (juin 2001), p. 357–76.

129 Ibid., p. 361.

130 Susan D. Phillips, « More than stakeholders: Reforming state-voluntary sector relations », *Revue d'études canadiennes* 35, n° 4 (hiver 2000–01), p. 186.

131 Kathy L. Brock, « State, society and the third sector : Changing to meet new challenges », *Revue d'études canadiennes* 35, n° 4 (hiver 2000–01), p. 203–20.

132 Stephanie Irlbacher Fox, « Self-government in the Circumpolar World », Report of the Alaska Native Review Commission, 2001.

133 Peter Clancy, « The Politics and Administration of Aboriginal Claims Settlements », dans Westmacott et Mellon, *Public Administration and Policy*, p. 61.

134 Graham White, « And now for something completely northern: Institutions of governance in the territorial north », *Revue d'études canadiennes* 35, n° 4 (hiver 2000–01), p. 80–99.

135 Graham White, « Revolutionary Change in the Ontario Public Service », dans Lindquist, *Government Restructuring and Career Public Services in Canada*, p. 310–45; Ibid.

136 White, « And now for something completely northern », *Revue d'études canadiennes*.

137 Bourgon, C*inquième rapport annuel au Premier ministre sur la Fonction publique du Canada*.

138 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Le cadre de responsabilisation de gestion du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada* (Ottawa : Conseil du Trésor du Canada, 2003); Canada, Bureau du Conseil privé, *Guide du sous-ministre* (Ottawa : Bureau du Conseil privé, 2003).

139 J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867–1970* (Toronto : University of Toronto Press, 1973), chapitre 7.

140 Barbara Wake Carroll et David Siegel, *Service in the Field: The World of Front-Line Public Servants* (Toronto, et Montréal et Kingston : L'Institut d'administration publique du Canada et McGill-Queen's University Press, 1999).

141 Geneviève Bouchard et Barbara Wake Carroll, « Policy-making and administration discretion: The case of immigration in Canada », ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA 45, n° 2 (été 2002), p. 239–59.

142 Aucoin, « Beyond the 'New' in Public Management Reform in Canada », dans Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*.

143 André Côté, « Fondements de la légitimité de l'administration fédérale canadienne » (Diss., Université de Montréal, 2001); Christian Rouillard et Louise Lemire, « Le syndrome du survivant et les fonctionnaires fédéraux du Québec : vers une répudiation du discours managérial dominant », ADMINISTRATON PUBLIQUE DU CANADA 44, n° 4 (hiver 2001), p. 441–61.

144 C.E.S. Franks, *Boxed in a Five-Cornered Circle: Accountability of the Public Service and Parliamentary Government in Canada* (Ottawa : Centre canadian de gestion, 1995).